

SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI

QUE DIEU L'ASSISTE

Principaux axes du rapport annuel de la Cour des comptes

au titre de 2022-2023

Novembre 2023

Majesté,

Au cours de l'année 2023, notre pays a connu deux événements majeurs successifs, à savoir le séisme d'Al Haouz, survenu en septembre, et l'annonce, en octobre, du choix du Maroc pour organiser la Coupe du monde de football en 2030, conjointement avec deux pays partenaires, l'Espagne et le Portugal.

Ces deux événements qui présentent des défis réels, notamment en termes de mobilisation des financements nécessaires, constituent, en même temps, une grande opportunité à exploiter de manière judicieuse pour réaliser une révolution en matière de développement de tous les secteurs. Il convient, dans ce sens, de poursuivre et d'accélérer les grandes réformes, notamment, le renforcement des infrastructures, l'amélioration de l'accès aux services de santé, d'éducation, de culture et de sport, la stimulation de l'économie, le soutien à l'investissement privé, ainsi que la création de davantage d'opportunités d'emploi.

Le Maroc, sous la conduite **clairvoyante de Votre Majesté**, se distingue par sa capacité à relever les défis. L'expérience de notre pays dans la gestion de la crise sanitaire inhérente à la pandémie de Covid-19, ainsi que celle du tremblement de terre d'Al Haouz, illustre parfaitement que de tels défis ne font que renforcer la résilience, la cohésion et la solidarité de notre nation, et que l'esprit de responsabilité, de sérieux et de rigueur que vous prônez demeure la clé des succès et des grandes réalisations.

Les deux événements, susmentionnés surviennent dans un contexte où les économies mondiales, notamment celles des pays émergents et en développement , continuent de subir les conséquences de la pandémie de Covid-19 et les répercussions de la crise russo-ukrainienne. En effet, la croissance de l'économie mondiale a enregistré un ralentissement significatif au cours de l'année 2022, passant d'une moyenne de 6,3% en 2021 à 3,4% en 2022. De plus, selon les prévisions du Fonds monétaire international, cette tendance à la baisse devrait se poursuivre en 2023 et 2024, avec des taux de croissance aux alentours, respectivement, de 3% et de 2,9%. Par ailleurs, le coût de la vie, les taux d'intérêt et les pressions inflationnistes ont connu une augmentation considérable. En effet, le

taux d’inflation mondial est passé de 4,7% en 2021 à 8,7% en 2022, enregistrant des niveaux sans précédent dans la plupart des pays. Toutefois, il est prévu que ce taux connaisse une diminution à 6,9% à fin 2023 et 5,8% à fin 2024.

À l’instar d’autres pays, l’économie nationale a subi les répercussions susmentionnées, accentuées par des années consécutives de sécheresse. En effet, la croissance économique est passée de 8% en 2021 à 1,3% en 2022. Cependant, le 1er trimestre de 2023 a connu une reprise avec une croissance atteignant 3,5%. Cette dynamique a, toutefois, connu un ralentissement au 2ème trimestre, enregistrant une croissance de 2,3%, et il est prévu sa stabilisation autour de 2,9% à fin 2023.

Concernant le taux d'inflation, il a atteint 6,6% au cours de l'année 2022, marquant un niveau inégalé depuis 1992. Une tendance à la baisse s'est amorcée au cours de l'année 2023, avec un taux autour de 5% au mois d’août. Les prévisions indiquent qu’il devrait se maintenir en dessous de 6% vers fin 2023 et 2,6% en fin 2024.

Les mesures prises, **en application des Hautes Orientations de Votre Majesté**, visant à atténuer les répercussions de ces crises sur les couches sociales et les secteurs économiques les plus touchés, ont contribué à renforcer la résilience et à stimuler la relance de l'économie nationale. Cela s'est notamment manifesté par l'émergence de signes de réduction progressive des pressions inflationnistes.

En outre, malgré l'état d'incertitude qui caractérise actuellement la situation au niveau mondial, les finances publiques ont réussi à résister face à cette conjoncture difficile, enregistrant une amélioration au niveau des recettes ordinaires du budget général. Celles-ci sont passées de 261,4 milliards de dirhams en 2021 à 308,8 milliards de dirhams au titre de l'année 2022, marquant ainsi une hausse globale de 18,2%. Cette progression s’explique principalement par une augmentation des recettes fiscales de l’ordre de 18%. Au cours de l'année 2023, les recettes ordinaires du budget général ont maintenu leur tendance positive, atteignant 204,8 milliards de dirhams à fin août 2023, soit une hausse de 6,6% par rapport à la même période de l'année 2022.

Pour sa part, le déficit budgétaire, hors produits de cession des participations de l'État, a maintenu sa tendance positive à la baisse, s'établissant à 5,2% du produit intérieur brut à fin 2022, après avoir atteint 5,9% en 2021. Ce déficit devrait diminuer pour s'établir à 5,1% d'ici fin 2023.

Par ailleurs, l'encours de la dette publique a enregistré une hausse de 7,5% par rapport à l'année 2021, atteignant 951,8 milliards de dirhams à fin 2022. Ce montant est réparti entre la dette intérieure, totalisant 722,9 milliards de dirhams, et la dette extérieure s'élevant à 228,9 milliards de dirhams. Cette augmentation est principalement due au recours accru à l'emprunt, tant au niveau national qu'international, en vue d'atténuer le déficit budgétaire. Il est prévu que le montant de l'encours de la dette publique s'élève à 744,2 milliards de dirhams pour sa composante intérieure et à 268,1 milliards de dirhams pour sa composante extérieure à fin 2023.

Toutefois, l'amélioration relative de certains indicateurs des finances publiques ne devrait pas cacher les multiples défis que les différentes parties prenantes doivent relever. Dans ce contexte, il est essentiel de parvenir à concilier la nécessité de maintenir l'équilibre et la soutenabilité des finances publiques, d'une part, et l'impératif de mobiliser les financements nécessaires en vue de poursuivre la mise en œuvre des différentes réformes, programmes et projets structurants dans lesquels notre pays s'est engagé, de mettre en œuvre les orientations prioritaires du Nouveau modèle de développement, ainsi que de préserver le pouvoir d'achat des citoyens, d'autre part.

D'un côté, la résilience des finances publiques s'est illustrée par leur capacité à surmonter les multiples chocs qui ont marqué les trois dernières années. Cela a permis de préserver la confiance des institutions financières internationales, se concrétisant, au cours de l'année 2023, par l'octroi du Fonds monétaire international au Maroc, d'une ligne de crédit flexible d'une valeur de cinq (05) milliards de dollars.

D'un autre côté, notre pays s'est engagé dans un ensemble de chantiers et programmes structurants visant à répondre aux exigences du développement global. Il s'agit, notamment, du chantier de consolidation de l'État social, des programmes destinés à atténuer les impacts du changement climatique et du manque de

précipitations, de la refonte du système d'investissement, ainsi que de la poursuite de la mise en œuvre de la régionalisation avancée.

En liaison avec ces grands chantiers, les juridictions financières, dans le souci d'accomplir de manière optimale leur mission de protection des deniers publics et de consécration des valeurs de bonne gouvernance, de transparence et d'intégrité dans la gestion publique, ont continué à suivre la mise en œuvre des grandes réformes structurantes dans lesquelles notre pays s'est engagé, **sous la clairvoyante conduite de Votre Majesté**. Elles ont également œuvré à la mise en place d'un système de veille sectorielle et territoriale en vue de détecter les risques liés à la gestion publique, en plus de l'adoption d'une programmation de leurs travaux, alliant pertinence et actualité, et conduisant à des conclusions et des recommandations à forte valeur ajoutée.

En outre, ces juridictions veillent, en se basant sur les résultats de leurs missions de contrôle antérieures, à signaler les risques susceptibles d'affecter la gestion de certains secteurs ou programmes et projets publics. Cette démarche vise à anticiper ces risques, à en tirer des leçons et des enseignements, ainsi qu'à adopter les meilleures pratiques favorisant une gestion publique plus efficiente et efficace.

Majesté,

Grâce à Votre vision clairvoyante, notre pays a entamé le chantier de généralisation de la protection sociale, marquant ainsi une véritable révolution sociale et un tournant majeur vers une réforme globale de ce système. L'objectif est d'accroître l'impact direct de cette protection sur les citoyens, en contribuant à renforcer le pouvoir d'achat des familles et à réduire la pauvreté, les disparités et la vulnérabilité. À cet égard, le gouvernement a mis en place un ensemble de mesures liées audit chantier, notamment, en complétant l'arsenal juridique relatif à la généralisation de l'assurance maladie obligatoire, ainsi que le lancement du programme d'allocations familiales en fin 2023.

Dans cette perspective, et afin d'atteindre les objectifs fixés pour ce chantier à l'horizon 2025, conformément à la feuille de route établie, il a été impératif de mettre en place de nouveaux mécanismes visant à cibler les segments de la population méritant un soutien, en

complétant le processus d'inscription dans le Registre social unifié. De plus, il est essentiel d'accélérer la mise en œuvre du plan de développement et de mise à niveau des différentes composantes du système de santé national, notamment, les établissements de soins de santé, ainsi que le renforcement de leur capital humain. L'objectif est d'assurer une offre adéquate en soins de santé au niveau de l'ensemble des provinces et préfectures, permettant ainsi un accès équitable aux services de santé tout en garantissant leur qualité.

La mobilisation des ressources suffisantes pour financer ce chantier demeure une condition fondamentale pour garantir son succès. Aussi, est-il important d'adopter des mécanismes de financement assurant la pérennité de l'assurance maladie obligatoire, tout en mettant en place des dispositifs appropriés pour financer les autres composantes de la protection sociale, notamment les allocations familiales. Il semble également nécessaire de reconsidérer la gouvernance du système de santé de manière globale, et en particulier celle de la Caisse nationale de sécurité sociale en tenant compte des nouvelles missions qui lui sont assignées.

En relation avec le domaine social, les juridictions financières accordent une attention particulière aux secteurs de la santé et de l'éducation, qui constituent des piliers essentiels pour consolider l'État social et garantir un accès équitable aux services concernés. Dans ce cadre, la Cour a réalisé, au cours de la période 2022-2023, une mission de contrôle portant sur le système de formation initiale dans les métiers de la santé, une autre mission relative à la prise en charge des parturientes et des nouveau-nés, ainsi qu'une troisième liée aux bureaux communaux d'hygiène. La Cour a également effectué une mission de contrôle relative aux écoles communautaires, qui constituent un mécanisme important pour l'atténuation de l'abandon scolaire dans le monde rural.

La problématique relative à la sécheresse et la rareté de l'eau constitue une préoccupation majeure pour notre pays, confronté à un état structurel de stress hydrique. Cette situation nécessite une multiplication des efforts visant à garantir la sécurité hydrique et à réduire les impacts des changements climatiques. Dans ce contexte, notre pays s'est engagé, **sous la conduite éclairée de Votre Majesté**, à développer le Programme national pour l'approvisionnement en eau potable et l'irrigation, pour la période

2020-2027. À cet égard, une enveloppe budgétaire de 143 milliards de dirhams a été allouée afin d'améliorer l'offre hydrique, de gérer la demande, d'économiser et de valoriser l'eau, tout en rationalisant son utilisation.

Dans ce sens, la gestion rationnelle des ressources hydriques requiert un niveau élevé de gouvernance et de responsabilité dans la mise en œuvre de ce programme crucial. Il est également nécessaire de concrétiser les projets associés audit programme, notamment ceux d'interconnexion des bassins versants, avec la même détermination qui a marqué l'achèvement de la phase urgente du projet d'interconnexion des bassins de Sebou et de Bouregreg. En outre, il est essentiel d'accélérer la réalisation des projets de dessalement de l'eau de mer, selon les priorités de chaque territoire, d'augmenter le volume de réutilisation des eaux usées traitées, ainsi que de poursuivre la stratégie de construction des barrages.

En lien avec la problématique de l'eau et les défis accrus qui y sont associés, la Cour a effectué une mission de contrôle portant sur la valorisation des barrages dans leurs diverses dimensions, notamment agricole, énergétique et touristique. La Cour prévoit d'approfondir ses analyses de la problématique, en procédant à une évaluation à mi-parcours du Programme national pour l'approvisionnement en eau potable et l'irrigation (2020-2027).

En ce qui concerne le secteur économique, notre pays s'est engagé dans une réforme du système d'investissement, considéré comme un levier essentiel pour la création de richesses et d'opportunités d'emploi. Le développement de ce secteur, au cours des deux dernières décennies, s'est appuyé sur les efforts déployés par l'État à travers les investissements publics. Bien que ces investissements aient contribué à l'amélioration des infrastructures et des équipements publics, ils n'ont pas suffisamment stimulé une dynamique parallèle au niveau des investissements du secteur privé. Cette réforme a connu des avancées significatives avec l'adoption de la loi-cadre formant charte de l'investissement, qui a mis en place quatre mécanismes de soutien innovants, dont un dispositif principal et trois spécifiques. Ces dispositifs sont progressivement mis en œuvre selon un calendrier prédéfini, qui dépend de l'adoption des textes réglementaires nécessaires dans les délais fixés par la loi-cadre susmentionnée.

Eu égard à l'importance du secteur touristique et à son rôle dans la relance économique, et compte tenu des circonstances difficiles pendant la période de la pandémie, la Cour a examiné le secteur du tourisme interne. Dans ce cadre, il demeure crucial de poursuivre les mesures visant à développer ce segment du tourisme en améliorant et en adaptant l'offre, tant au niveau de la qualité des services rendus que des tarifs proposés.

Sur un autre plan, la régionalisation avancée, en tant que choix stratégique irréversible, s'impose comme déterminant d'un développement intégré, visant l'instauration d'une justice spatiale et sociale. Elle constitue également un pilier fondamental pour rapprocher les services et les équipements des citoyens. Et pour que les régions et les autres collectivités territoriales puissent assumer pleinement les missions qui leur sont confiées et se positionner en tant qu'acteur principal dans le processus de développement économique et social au niveau territorial, il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre effective de la charte de la déconcentration administrative et d'adopter les décrets relatifs aux représentations administratives régionales communes. Il est également essentiel de poursuivre le transfert des compétences aux services déconcentrés, notamment en ce qui concerne l'investissement, surtout que, jusqu'en septembre 2023, seulement 30% des attributions prioritaires ont été déléguées à ces services qui, de surcroit, devraient être dotés en ressources nécessaires pour l'exercice des compétences qui leur sont assignées. Les régions devraient, également, renforcer leur rôle dans la planification stratégique en vue de concevoir des programmes de développement réalisables, et de consolider les mécanismes de contractualisation avec l'État, à travers l'adoption du décret relatif aux modalités et aux conditions d'élaboration et de mise en œuvre du contrat État-Région, afin d'assurer une convergence entre les plans régionaux et les politiques publiques sectorielles. De plus, l'adoption d'un cadre juridique approprié de la fonction publique territoriale s'avère essentielle afin d'attirer des ressources humaines avec les compétences requises.

Eu égard à l'importance du sujet, la Cour a réalisé une mission thématique portant sur la régionalisation avancée qui s'est focalisée, dans sa première phase (2022-2023), sur le cadre institutionnel, les mécanismes, les ressources et les compétences, en mettant l'accent

sur les régions en raison de leur position centrale dans le processus de régionalisation avancée. De même, les Cours régionales des comptes, qui constituent des observatoires des juridictions financières au niveau territorial en examinant les risques associés à la gestion des affaires publiques dans leur globalité, ont accordé une attention particulière aux aspects liés au développement territorial et à la gestion des équipements et des infrastructures publics locaux.

À cet égard, les Cours régionales des comptes ont réalisé pendant la période 2022-2023, une évaluation des programmes et conventions de développement territorial intégré. En effet, plusieurs collectivités territoriales ont bénéficié de stratégies et de programmes de développement, ayant pour objectif d'améliorer les conditions de vie de la population, de soutenir l'accès aux équipements et aux services de base, ainsi que de créer un environnement propice à l'attraction des investissements et la promotion des activités économiques, sociales et culturelles. Cette mission de contrôle a révélé que ces programmes ont réalisé certains résultats positifs. Néanmoins, leur mise en œuvre de manière appropriée et durable requiert un système de gestion plus efficace, intégrant la mesure des indicateurs d'impact, tant sur les citoyens que sur les investisseurs.

Dans ce contexte, la gestion des infrastructures et équipements publics locaux, ainsi que la qualité des services rendus aux usagers, font l'objet d'un suivi et d'un contrôle permanents de la part des Cours régionales des comptes, eu égard à leur lien étroit avec la vie quotidienne du citoyen et à leur impact sur la promotion de l'investissement au niveau territorial. Dans ce cadre, les Cours régionales ont réalisé, conjointement ou individuellement, 84 missions de contrôle portant sur des aspects de la gestion des infrastructures et équipements publics locaux. Cela englobe les aspects liés aux modes de gestion, tels que les sociétés de développement local et la gestion déléguée, ainsi que ceux relatifs à l'exploitation et la prestation des services. Ces missions ont concerné, de notamment, l'accès à l'eau potable et sa distribution, l'assainissement, la gestion des déchets solides, le désenclavement, les espaces verts, l'éclairage public, la préservation de l'hygiène, les marchés hebdomadaires et de gros, ainsi que les abattoirs.

L'atteinte des objectifs escomptés dans le cadre des chantiers et programmes susmentionnés, ainsi que la résolution des défis qui leur

sont associés, exigent, entre autres, la mobilisation des ressources financières nécessaires. Consciente du contexte actuel, marqué par la rareté de ces ressources et l’accroissement des besoins, la Cour a réalisé deux missions de contrôle portant sur le recouvrement des impôts gérés par la Direction générale des impôts, ainsi que sur le recouvrement des créances douanières. Ces missions ont souligné l'importance de continuer les efforts visant à améliorer les taux de recouvrement, ainsi que d’entamer une réforme globale du code de recouvrement des créances publiques, en reconsidérant certaines dispositions juridiques dépassées, dont l'application conduit à l'accumulation de créances non recouvrées atteignant des niveaux très élevés qui peuvent aboutir , ainsi, à une appréciation non réaliste des montants des créances fiscales. Dans ce sens, la Cour prévoit de poursuivre ses missions de contrôle en relation avec ce sujet, en s’intéressant à d’autres types d’impôts et de taxes parafiscales, y compris celles destinées aux collectivités territoriales, et en considérant également les aspects relatifs à l'assiette fiscale.

Majesté,

La multiplicité des attributions des juridictions financières, qui englobent le contrôle, l’audit, l'évaluation et, le cas échéant, la sanction des infractions liées aux opérations financières, ainsi que la contribution, avec les différentes parties concernées, à la moralisation de la vie publique et la lutte contre la corruption, rend le modèle marocain, dans le domaine du contrôle supérieur des finances publiques, unique tant au niveau régional qu’international. Ce modèle se distingue par l'étendue des prérogatives et des pouvoirs dont il dispose, visant à consolider et à protéger les principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes.

L'indépendance des juridictions financières, consacrée par la Constitution, et leur positionnement équidistant entre les pouvoirs législatif et exécutif, constituent un facteur déterminant pour garantir leur impartialité, objectivité et crédibilité lors de l'analyse, du diagnostic et de la proposition des pistes d’amélioration. Cela contribue à renforcer la confiance dans les institutions de l'État

auprès des différentes parties concernées, en particulier les citoyens, les investisseurs et les institutions financières internationales.

Dans le cadre de la concrétisation de ses orientations stratégiques pour la période 2022-2026, et dans l'objectif d'améliorer davantage le fonctionnement des juridictions financières, la Cour s'est engagée dans deux chantiers d'une importance capitale. Il s'agit de la refonte du code des juridictions financières et du renforcement du rôle de la fonction du support aux métiers.

Ainsi, la Cour est actuellement en phase finale d'élaboration d'un projet de réforme du code des juridictions financières, qui est entré en vigueur depuis 2002. Cette réforme a pour objectif, d'une part, d'adapter les dispositions actuelles aux évolutions survenues dans la gestion des affaires publiques, notamment en ce qui concerne les aspects relatifs aux finances publiques, à la digitalisation du processus de production des comptes et au passage, pour les services de l'État, vers la comptabilité générale, ainsi que les aspects liés à la certification des comptes de l'État et à l'adoption de l'approche axée sur les résultats. D'autre part, ladite réforme vise à capitaliser sur les enseignements tirés de plus de vingt (20) années de mise en œuvre pratique du code en vigueur, et à permettre aux procédures appliquées par les juridictions financières de répondre davantage aux normes d'efficacité et d'efficience, ainsi qu'aux principes du procès équitable, en conformité avec les dispositions de la Constitution et avec les bonnes pratiques adoptées dans ce domaine, et ce, en veillant à prendre en considération les particularités du modèle de contrôle supérieur en vigueur dans notre pays.

Le noyau de cette réforme repose sur le principe de responsabilité et de reddition des comptes, dans tous ses aspects, en tant que pilier fondamental du contrôle des deniers publics dans notre pays et le principe général auquel sont soumis tous les gestionnaires publics. Cela nécessite une refonte du système de responsabilité, incluant la nature des infractions, les circonstances de leur commission, ainsi que le régime des sanctions. Ainsi, il n'est plus efficace de limiter les poursuites aux actes liés à la violation de procédures et de règles juridiques formelles, dont certaines peuvent résulter de contraintes liées à la gestion et n'entrainant pas de pertes pour l'organisme

public, tandis que certains actes sont exclus du champ de compétences des juridictions financières, notamment les actes associés à la mauvaise gestion ou au non-respect des obligations fonctionnelles et contractuelles, qui peuvent entrainer des dommages pour les usagers, des préjudices aux organismes publics, ainsi que, dans certains cas, des coûts sociaux.

De plus, cette réforme permettra la révision des attributions du juge financier, en toute conformité avec les dispositions de la Constitution, relatives à la reddition des comptes. L'objectif est de répondre aux exigences d'efficience et d'efficacité dans le travail judiciaire, ainsi que de renforcer le rôle des juridictions financières en tant qu'institutions constitutionnelles qui veillent à la bonne gestion des deniers publics. Cette gestion s'articule autour de deux dimensions fondamentales : la conformité aux règles juridiques en vigueur et le respect des principes clés de la bonne gestion.

Par ailleurs, tenant compte de la révolution technologique qui a marqué le monde et entraîné des transformations profondes dans les méthodes de travail, la Cour, tout en poursuivant les chantiers relatifs à la transition numérique entamés en 2021, a engagé les mesures nécessaires pour simplifier et moderniser les processus de contrôle et d'audit. L'objectif est de garantir l'accès direct et sécurisé aux données numériques, ainsi que de disposer d'outils permettant de consacrer davantage d'efforts et de temps aux aspects liés à l'analyse scientifique.

D'un autre côté, la coopération internationale, bilatérale ou multilatérale, constitue l'un des piliers essentiels du renforcement des compétences et de l'ouverture sur les meilleures pratiques, tant dans la gestion des institutions supérieures de contrôle que dans la mise en œuvre des différents types de contrôle. Ainsi, les juridictions financières ont fait de la coopération avec leurs homologues une priorité et un mécanisme propice et efficace pour une réflexion commune face aux défis émergents, qui résultent des transformations profondes et sans précédent que connaît le monde aujourd'hui, dans un contexte marqué par l'accélération de la transformation digitale de l'action publique. Pour cette raison, la Cour des comptes est résolue à renforcer les liens de coopération avec les autres institutions supérieures de contrôle, en vue d'échanger sur les expériences et de développer les méthodes de travail. Elle

aspire également à capitaliser sur ses relations et ses expériences, et les mettre à disposition des institutions paires, notamment dans les pays africains, confrontés à des défis de développement similaires, ainsi qu'avec les pays adoptant le modèle juridictionnel du contrôle supérieur des finances publiques.

Dans ce cadre, en plus de l'organisation et de la participation à un ensemble d'événements, de rencontres et de séminaires régionaux et internationaux, la Cour des comptes a signé, au cours de l'année 2022, trois protocoles d'accord et de coopération avec les institutions supérieures de contrôle de l'Inde, du Brésil et de la Russie.

La Cour des comptes a également organisé, au cours de l'année 2023, un colloque international sur «Le rôle des institutions supérieures de contrôle dans le renforcement de la reddition des comptes, de la transparence, de l'intégrité et de la bonne gouvernance», ainsi qu'une table ronde autour de la thématique de «La contribution des Institutions supérieures de contrôle à la réalisation des objectifs de l'Agenda 2030 des Nations Unies». Ces événements s'inscrivaient dans le cadre d'une série d'activités organisées en marge des Assemblées annuelles du Groupe de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, que notre pays a accueillies, en octobre 2023, à Marrakech.

Le présent document relate les plus importantes thématiques contenues dans le rapport annuel de la Cour des comptes au titre de 2022-2023, présenté à **Votre Majesté**. Elles concernent les attributions juridictionnelles des juridictions financières (discipline budgétaire et financière, vérification et jugement des comptes), le contrôle et le suivi des déclarations de patrimoine, ainsi que l'audit des comptes annuels des partis politiques et l'examen des comptes des campagnes électorales et de l'emploi du soutien annuel supplémentaire. Il comprend, également, le suivi de la mise œuvre des grands chantiers de réformes (protection sociale, investissement, établissements et entreprises publics, système fiscal et finances publiques,) et enfin, le contrôle de la gestion, y compris l'évaluation des programmes et projets publics ainsi que le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

Attributions juridictionnelles

Conformément aux dispositions de la loi n°62.99 formant code des juridictions financières, la Cour et les Cours régionales des comptes exercent des attributions juridictionnelles qui consistent en la vérification et le jugement des comptes des organismes publics produits par les comptables publics ou les personnes déclarées comptables de fait, et la discipline budgétaire et financière (DBF).

À travers l'exercice de ces attributions, les juridictions financières (JF) visent à consacrer le principe de légalité financière et les règles de bonne gestion ainsi qu'à préserver les droits et intérêts des organismes publics soumis à leur contrôle, en engageant la responsabilité personnelle des personnes ayant commis des infractions, et en veillant à la réparation, le cas échéant, du préjudice causé aux organismes concernés, et ce dans le cadre de l'exercice de la mission qui leur est assignée de consolidation et de protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes.

La responsabilité devant les JF se distingue par son caractère à la fois administratif et professionnel. Elle est appréciée selon le degré de réussite des intervenants dans la gestion publique à s'acquitter des missions qui leur sont assignées, et à se conformer aux différentes règles de gestion édictées par les lois et règlements applicables aux organismes publics, au sein desquels ils assument des fonctions qui sous-tendent des responsabilités.

À cet égard, outre les statistiques ci-après relatives au bilan de l'exercice des attributions juridictionnelles, au titre de l'année 2022 jusqu'à fin octobre 2023, le rapport annuel a consacré une large partie aux règles et principes tirés des jugements et arrêts rendus par lesdites juridictions.

1. Discipline budgétaire et financière : 132 arrêts et jugements avec une amende totale de 7,14MDH et un montant à restituer de 1,15MDH

La procédure appliquée en matière de discipline budgétaire et financière (DBF) est régie par les dispositions des articles 51 à 69 du code des juridictions financières en ce qui concerne la Cour et des articles 136 à 141 pour les Cours régionales des comptes.

a. Bilan reflétant la consécration des fonctions de dissuasion individuelle et collective

Les juridictions financières ont rendu 132 arrêts et jugements, au terme desquels le montant total des amendes prononcées s'est élevé à

7.143.500,00 DH, avec un montant total des remboursements atteignant 1.147.167,00 DH.

Au niveau de la Cour, 15 affaires ont été déférées à la chambre de DBF, dans le cadre desquelles le parquet général a poursuivi 54 personnes. À cet effet, ladite chambre a statué sur cinq (5) affaires concernant 15 personnes, en prononçant des amendes d'un montant total de 1.372.000,00 DH. Des rapports sur les résultats de l'instruction relative aux faits attribués à 18 personnes dans le cadre de trois affaires ont également été établis par la chambre de DBF. Les dossiers relatifs à 12 autres personnes faisant l'objet de poursuites, dans le cadre de deux affaires, ont dépassé le stade d'instruction et sont en état d'être jugés. Ainsi, à la date du 31 octobre 2023, le nombre d'affaires en cours a atteint 10 affaires.

Par ailleurs, en matière de coopération entre la Cour et les Cours régionales des comptes, conformément au deuxième alinéa de l'article 158 de la loi n°62.99 formant code des juridictions financières, des conseillers rapporteurs, relevant de la chambre de DBF, ont procédé à l'instruction de 15 affaires portées devant trois CRC, dans le cadre desquelles 69 personnes sont poursuivies et ont établi, au total, 50 rapports.

En ce qui concerne les CRC, le nombre d'affaires portées devant ces juridictions, par le parquet général près d'elles, a atteint 76 affaires dans le cadre desquelles 116 personnes sont poursuivies. À cet effet, les CRC ont rendu 117 jugements dans le cadre de 58 affaires. Au terme de ces jugements, le montant total des amendes prononcées s'est élevé à 5.771.500,00 DH, en plus de montants à rembourser au titre de pertes subies totalisant 1.147.167,00 DH.

En matière d'appel, la formation inter-chambres a rendu, entre le 1er janvier 2022 et fin octobre 2023, 10 arrêts portant sur 10 des 13 affaires en cours, dont trois recours en appel déférés devant ladite formation en 2023. Au niveau de la chambre d'appel, 16 affaires étaient en cours au début de l'année 2022. Durant la même année, ladite chambre a reçu 12 nouveaux recours en appel au titre desquels elle a prononcé 7 arrêts, sachant que 19 dossiers étaient en état d'être jugés à la fin de la même année. En 2023, la chambre d'appel a rendu 13 arrêts sur 34 affaires en cours, dont 13 nouveaux recours reçus au cours de cette année, tandis que 9 affaires étaient en état d'être jugées à fin octobre 2023.

b. Prédominance des saisines internes résultant de la mise en œuvre du contrôle intégré, avec distinction du ministère de l'Intérieur comme seule autorité externe ayant saisi les juridictions financières

Depuis l'entrée en vigueur du code des juridictions financières, et compte tenu des autorités compétentes en matière de saisine des dossiers dans le

cadre de la DBF, toutes les saisines enregistrées par la Cour, durant la période allant de 2022 à fin octobre 2023, avaient pour origine des déférés internes. Il s'agit notamment de déférés provenant du parquet général, de sa propre initiative ou sur la base de plaintes reçues, des formations des chambres dans le cadre du jugement et de la vérification des comptes, conformément à l'article 37 dudit code, ou sur la base des projets de rapports particuliers élaborés lors des missions de contrôle de la gestion, et ce en vertu de l'article 84 dudit code. En revanche, aucune autre autorité habilitée, selon l'article 57 du même code, n'a formulé de déférés à ce sujet.

Ce constat est aussi valable pour les affaires dont le parquet a saisi les CRC si l'on excepte les demandes de saisine émanant du ministère de l'intérieur (13% du total), seule autorité externe, d'ailleurs, à avoir exercé ce droit parmi toutes celles qui y sont habilitées.

La prééminence des saisines internes traduit la mise en œuvre du contrôle intégré ayant pour objet d'assurer la complémentarité entre les attributions juridictionnelles et non juridictionnelles dévolues aux juridictions financières.

c. Les principaux faits objet de poursuites

Les affaires de DBF sur lesquelles les JF ont statué, au cours de l'année 2022 et jusqu'à fin octobre 2023, ont porté, essentiellement, sur le non-respect des règles d'exécution des recettes et des dépenses publiques et de la réglementation des marchés publics.

Concernant les dépenses, les faits mis en cause ont consisté, principalement, en le commencement de travaux et la réception de prestations avant la mise en œuvre de la procédure d'engagement ou avant le visa des propositions d'engagement, le non-respect du plafond autorisé pour les dépenses à exécuter par bons de commande et ce, à travers le fractionnement de la dépense au lieu de la conclusion d'un marché, la non application des mesures coercitives prévues par les textes régissant les marchés publics pour les cas de non-respect des délais contractuels d'exécution des commandes publiques, la certification incorrecte de la réception de matériaux et de services sans s'assurer qu'ils sont conformes aux caractéristiques techniques contractuelles, la non tenue d'une comptabilité matière pour le suivi de l'utilisation des produits consommables, ainsi que l'octroi de salaires à des agents temporaires en l'absence du service fait.

En matière de recouvrement des recettes, les faits reprochés ont concerné, essentiellement, la non application et le non recouvrement d'un certain nombre de taxes et d'impôts locaux, la non application de la procédure de taxation d'office à l'égard des redevables ne s'acquittant pas de leurs obligations déclaratives, la non prise des mesures légales à l'égard des

personnes occupant sans autorisation le domaine public communal ou celles ayant failli au paiement des loyers au titre de contrats de location de biens relevant du domaine privé communal.

2. Vérification et jugement des comptes : 2.735 arrêts et jugements définitifs avec un débet de 28,28MDH et un montant de 71MDH recouvré avant le prononcé des arrêts définitifs

Les JF vérifient et jugent les comptes des organismes publics disposant d'un comptable public et se prononcent par des jugements et arrêts définitifs qui établissent si le comptable public est quitte, en débet ou en avance.

a. Consécration de l'obligation de reddition des comptes et une dématérialisation progressive

L'obligation de produire le compte constitue la concrétisation du principe de reddition des comptes consacré par la Constitution du Royaume. A cet effet, et en application des dispositions des articles 25 et 126 du code des JF, les comptables des services de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements publics nationaux et locaux disposant d'un comptable public, sont tenus de produire les comptes ou les situations comptables et les pièces justificatives, selon le cas, à la Cour ou à la Cour régionale des comptes et ce, dans les délais et les formes prévus par la réglementation en vigueur.

Concernant le bilan de production des comptes, la Cour et les CRC ont reçu, respectivement, 1.852 et 3.601 comptes.

A cet égard, et en application des dispositions de l'article 29 du code des JF, la Cour a adressé un bordereau d'émission aux services de la Trésorerie Générale du Royaume pour le recouvrement d'un montant de 481.000,00 DH représentatif d'amendes et astreintes pour non production des comptes de services de l'Etat. Les CRC ont aussi prononcé des amendes et des astreintes d'un montant total de 502.000,00 DH au vu des retards constatés en matière de production des comptes.

La réception des comptes constitue le préalable nécessaire pour les JF afin qu'elles puissent exercer un contrôle intégré englobant la vérification des situations financières et des états comptables de l'organisme public concerné, en plus de la vérification des pièces justificatives des opérations financières réalisées et le cas échéant, le contrôle sur place de l'effectivité desdites opérations.

A cet égard, la Cour s'est engagée dans un chantier de numérisation des comptes dans le cadre d'une approche participative, avec le concours de toutes les parties prenantes concernées par ce projet.

Le processus de numérisation des comptes a connu une avancée notable au cours des dernières années ce qui a contribué, de manière substantielle, à la production de comptes dématérialisés, qui a été initié en premier par l'administration des douanes et impôts indirects, suivie par les trésoriers ministériels, préfectoraux et provinciaux et ce conformément aux principes de base encadrant cette opération.

Cependant, et en dépit des efforts déployés pour assurer une production des comptes de manière intégrée et efficace, des défis restent encore à relever pour atteindre les objectifs attendus dudit chantier, ce qui nécessite le développement de solutions globales afin de surmonter les contraintes auxquelles ce projet reste confronté. Dans ce cadre, la Cour a identifié certains aspects qui méritent d'être revus, à savoir :

- Prendre les mesures nécessaires pour la production des pièces générales relatives aux comptes des services de l'Etat par département ministériel, au lieu de les produire de façon scindée entre les trésoriers ministériels, d'une part, et les trésoriers préfectoraux et provinciaux, d'autre part ;
- Améliorer l'efficacité et la transparence des systèmes comptables publics et renforcer la performance de l'administration financière au sein des établissements publics, et ce à travers l'amélioration des lois et règlements relatifs à la comptabilité publique et l'observation des normes internationales et des bonnes pratiques ;
- Revoir le cadre juridique régissant la production des comptes afin de permettre à la Cour d'exercer le contrôle intégré selon les modalités prévues par le code des JF ;
- Revoir le régime de responsabilité des comptables publics, eu égard aux réformes que connait le droit public financier et aux mutations que la gestion publique ne cesse de connaître et ce, afin d'établir plus d'équilibre, en termes de responsabilité, entre les différents intervenants dans les opérations financières ;
- Repenser l'opération d'établissement des règles et normes d'organisation de la comptabilité publique, en mettant l'accent sur l'amélioration de la transparence et la consolidation de la performance des organismes publics.

b. Bilan de l'activité de vérification, d'instruction et de jugement des comptes

Les juridictions financières (JF) vérifient, instruisent et jugent les comptes et les situations comptables selon une approche de contrôle intégré et

conformément aux dispositions de la loi 62.99 (art 25 à 40 pour la Cour et 126 à 130 en ce qui concerne les Cours régionales des comptes).

- **Bilan de l'activité de vérification et d'instruction des comptes**

Les JF ont procédé à la vérification de 6.238 comptes aboutissant à l'émission de 1.068 notes d'observations.

- **Bilan des arrêts et jugements rendus**

Les JF ont rendu 302 arrêts et jugements provisoires à travers lesquels elles ont enjoint aux comptables publics de produire par écrit leurs justifications ou à défaut de reverser les sommes qu'elles ont déclarées comme étant dues aux organismes publics concernés et dont le montant a été arrêté à 88.123.294,26 DH. Par ailleurs, les JF ont rendu 2.735 arrêts et jugements dont 2.513 quitus et 222 établissant que les comptes des comptables publics concernés sont en débet d'un montant global de 28.282.018,46 DH.

- **Remboursement de montants importants suite aux notes d'observations et aux arrêts et jugements provisoires**

Les juridictions financières ont enregistré le remboursement d'un montant global s'élevant à 70.977.842,49 DH, aux organismes publics concernés, à l'issue de la notification des notes d'observations ou d'arrêts provisoires et avant la prononciation des arrêts définitifs relatifs aux comptes en question.

- **Appel des arrêts et jugements définitifs rendus en matière de jugement des comptes**

En ce qui concerne l'appel des arrêts et jugements définitifs prononcés en premier ressort par les Cours régionales des comptes et les chambres de la Cour des comptes, en matière de vérification et jugement des comptes, sept (07) dossiers étaient en cours devant la formation inter-chambres au début de l'année 2022, auxquels ont été ajoutés 12 dossiers au courant de la même année. La formation inter-chambres a rendu des jugements concernant 08 dossiers alors que 04 dossiers étaient en état d'être jugés par ladite chambre à la fin du mois d'octobre 2023. Par ailleurs, le nombre de dossiers qui étaient en cours devant la chambre d'appel s'élevait à 168 affaires, dont 96 au début de l'année 2022 et 72 dossiers ont fait objet de recours en appel devant ladite chambre au cours de la période 2022-2023. La chambre d'appel a rendu 73 arrêts concernant les dossiers qui lui ont été soumis et le processus de jugement a dépassé le stade d'instruction pour 34 dossiers prêts à être jugés à la date du 31 octobre 2023.

3. Consécration du caractère pédagogique : pratiques à éviter par les gestionnaires publics issues des règles tirées des arrêts et jugements rendus par les juridictions financières

A travers les arrêts et jugements rendus au cours de l'année 2022 et jusqu'au 31 octobre 2023, les JF ont veillé à expliciter les dispositions juridiques relatives à certaines opérations financières et comptables (la réception des travaux et fournitures, la supervision technique, la certification du service fait….) et aux règles d'imputation des responsabilités aux personnes chargées de la gestion des organismes publics, soumis à leur contrôle en matière de DBF, ainsi qu'à la clarification des dispositions réglementaires relatives à la gestion publique, et à l'analyse des éléments constitutifs des infractions, et des moyens d'appréciation, par la formation de jugement, des circonstances entourant les infractions lors de la fixation du montant de l'amende à prononcer à l'encontre des personnes mises en cause.

Les arrêts et jugements rendus par les juridictions financières en matière de jugement des comptes ont consacré des principes et règles ayant trait aux infractions entrainant la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics devant le juge financier et aux règles d'imputation desdites responsabilités.

4. Déféré des affaires à caractère pénal : 18 dossiers entre janvier 2022 et octobre 2023

Conformément aux articles 111 et 162 du code des JF, le Procureur Général du Roi près la Cour des comptes a saisi le Procureur Général du Roi près la Cour de cassation, Président du Ministère public, au sujet de 18 dossiers portant sur des présomptions à caractère pénal en vue de prendre les mesures qu'il estime appropriées à leur égard selon les procédures en vigueur.

Déclaration obligatoire de patrimoine

Le dispositif relatif à la déclaration obligatoire du patrimoine est entré en vigueur en février 2010. Il a été consacré par les dispositions de la Constitution du Royaume de 2011, qui ont investi la Cour des comptes de la mission de suivi et de contrôle des déclarations du patrimoine, et qui ont assis l'obligation, pour toute personne assumant une responsabilité publique, de faire une déclaration écrite des biens et actifs détenus par elle à la prise de fonctions, en cours d'activité et à la cessation de celle-ci.

Dans ce cadre, la Cour a veillé au respect de l'obligation de déclaration du patrimoine, en assurant le suivi des opérations de dépôts des déclarations par les assujettis désignés par la loi, et a également procédé à l'examen d'un échantillon des déclarations déposées.

1. Nombre élevé de déclarations reflétant l'élargissement du champ des assujettis

En ce qui concerne l'activité de réception des déclarations déposées auprès des juridictions financières**,** leur nombre a atteint, au cours de la période du 1er janvier 2022 au 31 octobre 2023, un total de **104.214** déclarations réparties entre 91.163 déclarations relatives à la catégorie des fonctionnaires et agents publics, 12.378 déclarations concernant la catégorie des élus des Conseils locaux et des Chambres professionnelles et 673 déclarations liées aux catégories restantes. Il en résulte que le nombre cumulé de déclarations déposées depuis 2010 à fin octobre 2023, a atteint un total de 450.648 déclarations, soit une moyenne annuelle de 32.577 déclarations, provenant principalement des fonctionnaires et agents publics (88%) et des élus des Conseils locaux et des Chambres professionnelles (11%)**.** Il est à souligner que l'année 2022 a coïncidé avec le renouvellement périodique des déclarations des assujettis de la catégorie des fonctionnaires ainsi que celle des élus des Conseils locaux et des Chambres professionnelles, ce qui explique le nombre important de déclarations déposées au cours de cette année (99.912 déclarations).

A ce titre, la Cour avait indiqué dans son rapport de 2021 que tous les membres du gouvernement, en plus de 07 personnalités assimilées, ont déposé leurs déclarations du patrimoine, alors que deux personnalités, dont l'une est le président d'une institution constitutionnelle et l'autre est le président d'une commission nationale relevant de la primature, n'ont pas encore déposé leurs déclarations.

S'agissant des chefs de cabinet des membres du gouvernement, neuf (09) parmi eux ont déposé leurs déclarations préliminaires, tandis que cinq (05) n'ont pas encore accompli cette obligation malgré que la Cour ait avisé,

depuis le 22 avril 2022, le Secrétariat général du gouvernement de la situation des déclarations de cette catégorie d'assujettis. A noter que la Cour n'a pas encore reçu la liste des chefs de cabinet relevant de six (06) départements ministériels et que ce poste est toujours vacant au niveau de deux (02) autres.

2. Le modèle actuel de déclaration ne permet pas un suivi efficace de l'évolution du patrimoine

Concernant le suivi des déclarations de patrimoine, et suite à l'effort de notification des mises en demeure mené par les juridictions financières, 80% des assujettis, ayant failli à leurs obligations déclaratives, ont régularisé leur situation, soit 4.563 assujettis de la catégorie des fonctionnaires et agents publics, et 3.711 de la catégorie des élus des Conseils locaux et Chambres professionnelles. À ce titre, la mise en œuvre du protocole de coopération entre la Cour des comptes et la Direction Générale de la Sûreté Nationale a été déterminante en la matière, en permettant de disposer de données actualisées et plus fiables portant sur les adresses des assujettis concernés. Il convient également de noter que 35 fonctionnaires n'ont pas encore régularisé leur situation, malgré l'information donnée à leur sujet aux autorités gouvernementales dont ils relèvent et l'expiration des délais légaux pour régulariser leur situation après réception des mises en demeure. Compte tenu de la gravité des sanctions disciplinaires encourues (révocation ou résolution du contrat), la Cour a entrepris une dernière démarche auprès desdites autorités, en vue de rappeler les assujettis à se conformer à leurs obligations déclaratives.

En outre, les réponses parvenues à la Cour concernant les suites réservées aux mises en demeure envoyées aux autorités administratives pour notification aux personnes concernées, ont confirmé un certain nombre d'insuffisances que la Cour avait déjà signalées dans ses rapports annuels précédents. Ainsi, sur les 903 assujettis auxquels les mises en demeure n'ont pas pu être notifiées, il s'est avéré que les données concernant 850 personnes n'ont pas été actualisées dans les listes des assujettis chargées dans la plateforme électronique dédiée à la déclaration obligatoire du patrimoine, mise en place par la Cour. En effet, il s'est avéré que 96 personnes sont décédées et que 754 autres personnes ont cessé leurs fonctions, alors que les données non actualisées indiquent qu'ils sont en état d'exercice de leurs fonctions, ce qui a nécessité une nouvelle actualisation des données les concernant au niveau de la plateforme, et de reconduire les efforts de notification des mises en demeure. De plus, les réponses parvenues ont mis en évidence des insuffisances en matière d'établissement des listes des assujettis par les organismes concernés. Il s'agit en l'occurrence de 53 personnes intégrées à tort dans les listes des assujettis ou dont les données chargées comportent des erreurs matérielles

(numéros de carte d'identité nationale, noms erronés, des contradictions au niveau des données chargées, etc.).

Dans le cadre des activités d'examen des déclarations, la Cour a procédé, au cours des années 2022 et 2023, à l'examen d'un échantillon de 172 déclarations déposées, dans l'objectif d'analyser dans quelle mesure lesdites déclarations, en leur forme en vigueur, comportaient les éléments nécessaires permettant à la Cour de relever des incohérences entre l'évolution du patrimoine de l'intéressé et celle de ses revenus. Cet examen a révélé que les informations contenues dans lesdites déclarations, ne permettent pas de tirer des conclusions fiables. Cette situation est due au manque de clarté des concepts utilisés dans le modèle en vigueur, ou d'erreurs et d'imprécisions commises par le déclarant en renseignant les données requises.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour est en cours de préparation d'un rapport exhaustif portant sur l'évaluation du bilan de l'exercice de ses compétences en matière de déclaration obligatoire du patrimoine, et ce depuis son entrée en vigueur. Ce rapport comprendra les principales conclusions et recommandations en vue de l'amélioration du système de déclaration du patrimoine dans sa globalité et l'augmentation de son efficacité.

Audit des comptes des partis politiques et examen des comptes des campagnes électorales et de l'emploi du soutien annuel supplémentaire

La Cour des comptes a publié, conformément aux dispositions constitutionnelles, un rapport sur l'audit des comptes annuels des partis politiques (16 mars 2023) et trois rapports sur l'examen des comptes des campagnes électorales des partis politiques, des organisations syndicales et des candidats au titre des scrutins de 2021 pour l'élection des membres des deux Chambres du Parlement et des Conseils des Collectivités Territoriales (8 juin 2023). Ces rapports ont été également communiqués au Ministre de l'Intérieur.

1. Soutien aux partis politiques : restitution d'un montant de 37,07MDH

Au 22 novembre 2023, les montants injustifiés au titre du soutien annuel ou de la participation de l'Etat au financement des campagnes électorales **restitués au Trésor** par 20 partis politiques et une organisation syndicale se sont établis à 37,07MDH. Le montant à restituer au Trésor par 17 partis et deux (2) organisations syndicales est arrêté à 28,27MDH.

Au vu de ce qui précède, **la Cour a recommandé** aux Ministère de l'Intérieur et aux formations politiques et syndicales de poursuivre les efforts pour la restitution au Trésor des montants de soutien non utilisés ou non justifiés. La Cour a également recommandé au Ministère de l'Intérieur d'accompagner les partis en organisant des formations périodiques au profit de leurs cadres chargés de la gestion financière, comptable et administrative.

2. Soutien annuel supplémentaire : difficultés d'application des textes réglementaires

Concernant l'emploi du soutien annuel supplémentaire accordé aux partis pour couvrir leurs dépenses liées aux missions, études et recherches au titre de l'année 2022, en application des **Hautes Instructions Royales** du 12 octobre 2018, visant à accompagner les partis et à améliorer leur performance, les textes régissant le soutien public ont été modifiés et complétés en 2021 et 2022, en vue de l'augmenter et d'allouer une partie au profit des compétences que les partis emploient dans les domaines de la réflexion, de l'analyse et de l'innovation.

Dans ce cadre, sept (7) partis ont bénéficié de soutien supplémentaire d'un montant total de 20,10MDH. Toutefois, en raison du court délai entre la date d'octroi de ce soutien (entre septembre et novembre 2022) et la date limite de dépôt des comptes d'emploi (fin décembre 2022), il n'a pas été possible pour les parties bénéficiaires de respecter ce délai légal. Il convient de signaler que deux partis ont restitué au Trésor le montant total du soutien dont ils ont bénéficié à cause de sa non-utilisation (2,76MDH).

L'examen des dépenses d'emploi du soutien annuel supplémentaire par la Cour, compte tenu des réponses des partis à ses observations, a révélé plusieurs insuffisances et difficultés en liaison avec l'application des textes réglementaires régissant ce soutien. Il s'agit notamment du défaut de précision de la définition et de la portée des termes « missions », « études » et « recherches » objet du soutien supplémentaire, ainsi que de la nature et des domaines de « la réflexion, l'analyse et l'innovation » liés à l'activité des partis politiques, et de l'absence des dispositions fixant les modalités de demandes du soutien supplémentaire. Ces insuffisances concernent, également, le défaut de précision des modalités d'utilisation du soutien objet des missions, études et recherches dont la réalisation pourrait dépasser un exercice ainsi que le sort des montants non justifiés. De plus, les dispositions obligeant les partis politiques, bénéficiant du soutien, à produire à la Cour, à la fin de l'exercice concerné, le dossier de l'utilisation du soutien sont contradictoires avec celles de la loi organique relative aux partis politiques qui prévoient la production des comptes annuels avant le 31 mars de l'exercice suivant.

Dans ce cadre, la Cour a informé le Chef du Gouvernement et le Ministère de l'Intérieur de ces insuffisances en vue d'améliorer la gestion dudit soutien et de garantir son utilisation aux fins pour lesquelles il a été accordé. Il convient de souligner que la Cour, procédera à la publication du rapport sur l'examen des dépenses d'emploi de ce soutien après son approbation par l'instance compétente au sein de la Cour.

Suivi des chantiers des grandes réformes

Réforme du système de protection sociale :
Défis de consacrer une gouvernance efficace et d'assurer le financement nécessaire pour atteindre les objectifs arrêtés

La protection sociale est un ambitieux chantier de réforme lancé, en 2020, par **Sa Majesté le Roi,** qui en a fixé les grandes lignes, les piliers et les délais d'exécution. Pour la concrétisation de la vision royale et la mise en œuvre de ce chantier, un cadre de référence a été établi à travers la loi-cadre relative à la protection sociale (loi n°09.21 du 23 mars 2021) qui a précisé le déploiement des principaux objectifs comme suit : généraliser l'assurance maladie obligatoire à fin 2022, généraliser les allocations familiales en 2023 et 2024, élargir l'affiliation aux régimes de retraite et généraliser les indemnités de perte d'emploi en 2025.

Sa Majesté le Roi a de nouveau souligné, dans son discours à l'occasion de l'ouverture de la première session législative du 13 octobre 2023, l'importance de la généralisation de la protection sociale en tant que pilier fondamental du modèle social et de développement de notre pays.

Lors de la séance plénière conjointe sur l'appui social direct tenue au Parlement le 23 octobre 2023, le Chef du gouvernement a mis en exergue les efforts engagés par l'Etat dans ce domaine en précisant que la mise en œuvre du chantier de l'assurance maladie obligatoire et de l'appui social direct nécessitera la mobilisation par celui-ci d'un budget de 40 milliards de dirhams à l'horizon 2026.

Il convient de noter que pour l'implémentation de la réforme, les pouvoirs publics se sont, principalement concentrés sur l'instauration des mécanismes de mise en œuvre, de manière générale, ainsi que sur la généralisation de l'assurance maladie obligatoire et des allocations familiales en particulier.

Concernant la généralisation de l'assurance maladie obligatoire, après l'adoption de la loi-cadre susmentionnée, trois conventions-cadres ont été signées devant **Sa Majesté** (14 avril 2021), par les départements ministériels concernés, afin d'étendre l'assurance maladie obligatoire à différentes catégories de travailleurs non-salariés exerçant une activité privée, pour un total estimé à environ 3 millions d'assurés principaux. Des avancées significatives ont été réalisées en vue de compléter l'arsenal

juridique régissant ladite assurance maladie, ainsi que pour l'opérationnalisation d'un ensemble de mesures de gestion y afférentes. Toutefois, le nombre de personnes immatriculées n'a pas dépassé un total de 1,87 million d'assurés principaux à la fin du mois de septembre 2023.

De plus, le régime d'assistance médicale aux démunis (RAMED) a été supprimé, et l'assurance maladie obligatoire a été élargie, après l'adoption des modifications nécessaires apportées aux textes juridiques pour inclure les bénéficiaires de ce régime, en se basant notamment sur le registre social unifié, mis en place pour cibler les catégories éligibles. Le nombre d'immatriculés, tel qu'il a été arrêté au mois de septembre 2023, totalise 10,23 millions de personnes.

Il convient de noter l'importance du renforcement qu'a connu l'arsenal juridique en vue d'assurer l'encadrement du nouveau système de protection sociale. Toutefois, certains textes importants et/ou amendements de textes n'ont pas encore été adoptés, notamment la révision de la loi relative au système de la sécurité sociale.

S'agissant de la généralisation des allocations familiales, Sa Majesté le Roi, dans son discours au Parlement le 13 octobre 2023, a donné ses instructions pour entamer, dès fin 2023, la mise en œuvre du programme d'appui social direct. Par la suite, le Chef de gouvernement a présenté la configuration de la mise en œuvre de ce programme, qui devrait être entamée à partir du 30 décembre 2023. Il a, également, précisé que le gouvernement a préparé le cadre opérationnel et budgétaire du programme, et que les modalités et les conditions de sa mise en œuvre ont été déterminées. Ce programme d'appui direct devrait couvrir environ 60% des ménages non couverts par les systèmes de sécurité sociale et qui remplissent les conditions d'éligibilité après leur inscription dans le registre social unifié.

Pour **l'élargissement de la base** des adhérents au système **de retraite** et de **l'indemnité pour perte d'emploi**, qui visent à atténuer les risques liés au vieillissement et à la perte d'emploi, ils sont encore au stade de l'élaboration des textes les concernant.

La généralisation de la protection sociale est un chantier important et ambitieux. Il est confronté à **certains risques**, qui peuvent être considérés, en même temps, comme **des facteurs clés de succès de la réforme**. Ces risques se manifestent, notamment, par la capacité d'intégrer toutes les personnes ciblées, d'assurer l'équilibre financier des régimes d'assurance maladie obligatoire, d'identifier précisément la population cible, ainsi que la capacité du secteur public à attirer une partie importante des demandes en prestations de soins, la mobilisation des capacités nécessaires pour la

Caisse Nationale de Sécurité Sociale, en plus d'une gouvernance fiable et efficace.

Compte tenu de ces risques et de ces défis, **la Cour des comptes a recommandé** la mise en place de mécanismes durables et appropriés pour financer les autres composantes de la protection sociale, ainsi qu'une révision de la gouvernance du système de protection sociale en général, et de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale en particulier.

La **Cour a réitéré**, également, **les recommandations** émises dans son rapport annuel 2021, visant à instaurer des mécanismes de financement permettant d'assurer la pérennité et la durabilité de l'assurance maladie obligatoire, et permettre aux assurés de bénéficier d'un taux de couverture correct des coûts des prestations de soins, en plus du développement et de la mise à niveau des établissements de soins publics de l'ensemble des régions du Royaume.

La réforme de l'investissement :
Une stratégie nationale à adopter et des dispositifs de soutien à parachever

L'investissement revêt une importance capitale en tant que levier principal de la croissance économique, de la création des richesses et de l'emploi. Son développement dans notre pays a principalement été soutenu par l'effort de l'Etat au titre des investissements publics qui, au cours des deux dernières décennies, ont constitué un taux annuel de 32% du produit intérieur brut. Néanmoins, si cet effort a permis d'améliorer les infrastructures et les équipements publics, il ne s'est accompagné d'une dynamique parallèle suffisante au niveau de l'investissement privé.

L'encouragement de l'investissement privé a, depuis, été érigé en priorité stratégique par notre pays, comme le souligne les discours de Sa Majesté le Roi Mohamed VI au sujet de l'investissement et le souhait de Sa Majesté que « la nouvelle charte de l'investissement donne une impulsion tangible à l'attractivité du Maroc pour les investissements privés ». Le souverain avait exhorté le gouvernement, en partenariat avec les secteurs privé et bancaire, à traduire leurs engagements respectifs dans un « pacte national pour l'investissement », visant la mobilisation de 550 milliards de dirhams d'investissements et la création de 500.000 emplois, sur la période s'étalant de 2022 à 2026.

Consciente de l’importance des réformes se rapportant à l’investissement, la Cour des comptes a procédé à une appréciation de l’état des actions réalisées et celles en cours. A ce titre, elle s’est entretenue avec les principales parties prenantes et identifié les risques pouvant entraver la réalisation des objectifs assignés à ce chantier de réforme.

Concernant le cadre stratégique, il a connu une amélioration sensible, tout en précisant que son parachèvement reste tributaire de l’adoption d’une stratégie nationale relative à l’investissement et la mise en place d’un mécanisme de suivi de son exécution. Dans ce cadre, Sa Majesté le Roi Mohammed VI a donné ses orientations pour une vision stratégique visant à développer l'investissement privé dans notre pays, vision qui s'est traduite par l'engagement de toutes les parties concernées, (gouvernement, secteur privé et secteur bancaire), à mettre en œuvre le contenu du « pacte national de l’investissement ». Le gouvernement a, à ce titre, commencé à décliner et mettre en œuvre les obligations découlant de ce contrat, notamment au niveau régional et sectoriel, en mobilisant les différents acteurs et en déterminant la nature de leurs interventions afin de les mettre en œuvre.

Ces efforts devraient être complétés par l’adoption d’une stratégie nationale pour le développement des investissements privés, censée apporter davantage de clarté et de formalisation à des objectifs dont les contours sont déjà largement connus et pris en considération par les différentes parties prenantes.

Cette stratégie, dont le processus d’élaboration se trouve à un stade avancé au niveau du ministère délégué auprès du chef du gouvernement en charge de l'investissement, de la convergence et de l'évaluation des politiques publiques, devrait clarifier davantage, en plus du rôle et des objectifs assignés à chacun des acteurs, les voies de complémentarité et de convergence entre les acteurs clés en la matière, notamment le ministère en charge de l’investissement et le fonds Mohammed VI pour l’investissement.

S’agissant du soutien à l’investissement, il est nécessaire que son dispositif juridique soit complété. En effet, la nouvelle charte de l’investissement s’est inscrite dans une logique volontariste en fixant, dans son article 40, un calendrier d’adoption des textes réglementaires relatifs à l’application du dispositif principal et des dispositifs spécifiques de soutien à l’investissement. Ainsi, la charte a arrêté un délai n’excédant pas 3 mois, à compter de la date de sa publication (le 15 décembre 2022), pour l’adoption des textes nécessaires à la mise en œuvre du dispositif principal et du dispositif spécifique aux projets stratégiques, un délai de 6 mois pour l’adoption de ceux relatifs au dispositif spécifique au développement des entreprises marocaines à l’international, et un délai de 12 mois pour

l'adoption des textes relatifs au dispositif spécifique aux très petites, petites et moyennes entreprises.

Ainsi, si grâce aux efforts déployés par le gouvernement, le premier lot de textes a été publié à temps, ceux du deuxième lot ne l'ont pas été pour des considérations liées au contexte inflationniste, et ceux du troisième lot risquent de subir le même sort en raison de la complexité d'appréhender les composantes du tissu économique qui en font l'objet.

Pour ce qui est de l'amélioration du climat des affaires, qui revêt une grande importance pour le développement de l'investissement privé, en dépit de la clarté de ses objectifs stratégiques, ces derniers nécessitent plus d'adhésion pour leur mise en œuvre. Dans ce cadre, le gouvernement a annoncé, en mars 2023, l'adoption d'une nouvelle feuille de route stratégique pour le développement du climat des affaires pour la période 2023-2026. Une conférence nationale a été tenue, le 15 mars 2023, afin de mobiliser les différents acteurs autour de cette feuille stratégique. Néanmoins, le caractère multidimensionnel et multi-intervenants de son déploiement impliquerait davantage d'adhésion, de convergence, de complémentarité et de mutualisation des moyens. Pour ce faire, le pilotage du déploiement de la feuille de route devrait être renforcé et les instances de gouvernance devraient être activées pour assurer un suivi adapté au déploiement, dans les délais, de ladite feuille de route.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes a recommandé au gouvernement d'accélérer l'adoption d'une stratégie nationale de l'investissement afin de formaliser ses composantes qui sont en cours de déploiement par les différents acteurs impliqués, et d'institutionnaliser les efforts de coordination et de complémentarité avec les différentes parties prenantes, et notamment le fonds Mohammed VI pour l'investissement, en vue d'améliorer la convergence et l'impact des interventions de l'Etat en la matière.

Elle a également recommandé d'adapter la loi 47-18 portant réforme des centres régionaux d'investissement et création des commissions régionales unifiées d'investissement afin de l'adapter aux évolutions stratégiques et institutionnelles, et lui permettre de superviser l'intégralité du processus d'investissement.

Secteur des établissements et entreprises publics :
Nécessité d'accélérer l'adoption des orientations stratégiques de la politique actionnariale de l'Etat

La Cour des comptes a procédé, pour la deuxième année consécutive, à une revue des actions réalisées pour le la mise en œuvre de la réforme globale du secteur des établissements et entreprises publics (EEP), telle qu'elle a été tracée par le dispositif juridique qui la régit, en raison de l'impact attendu de cette réforme sur la dynamique économique post-crise Covid 19 et sur la soutenabilité des finances publiques. Cette revue a révélé les principaux résultats suivants.

Concernant le portefeuille public cible de la réforme, la Cour a relevé l'absence de visibilité le concernant, ce qui est préjudiciable à la dynamique de sa restructuration. Il convient de préciser, à ce titre, que le ministère de l'économie et des finances a initié la réflexion sur la restructuration du portefeuille des EEP depuis 2018, notamment pour réduire sa taille qui impacte fortement les finances de l'Etat. A ce titre, des dialogues stratégiques ont été engagés avec les EEP à forts enjeux et risques pour l'Etat, notamment la CDG, l'ONCF, la RAM, ADM et l'ONEE. De même, des études stratégiques, portant sur plusieurs secteurs, ont été réalisées.

Néanmoins, les efforts déployés n'ont pas suffi pour clarifier la vision relative au portefeuille cible des EEP, en termes de taille et de composition. Ce qui ne permet pas d'arrêter une feuille de route des opérations de restructuration, avec un échéancier précis, qui respecte la durée de déploiement de la réforme.

A ce titre, le MEF n'a toujours pas arrêté sa vision pour la restructuration du portefeuille des établissements publics à caractère administratif. De même, l'état d'opérationnalisation de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État (ANGSPE), chargée de porter la restructuration des EEP marchands relevant de son périmètre et leurs filiales, ne lui permet toujours pas d'impulser la dynamique de restructuration.

En outre, bien que la contractualisation pluriannuelle des relations Etat-EEP constitue le dispositif le mieux adapté pour piloter la refonte des modèles économiques des EEP, la restructuration de ceux présentant des enjeux stratégiques pour l'Etat n'a abouti, sur la période 2018-2023, qu'à la signature de deux contrats programmes avec la CMR et la RAM.

S'agissant de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État (ANGSPE), créée par la loi n° 82-20 en date du

26 juillet 2021, les trois administrateurs indépendants nécessaires pour compléter la composition du conseil d'administration, telle que prévue par l'article 13 de la loi n° 82-20 précitée, n'ont pas été désignés conformément aux dispositions du décret n°2-22-582 relatif aux modalités de nomination et de rémunération des membres indépendants siégeant au sein des organes délibérants des établissements publics.

Néanmoins, en dépit de sa composition incomplète, le conseil d'administration de l'agence a pris des résolutions importantes lors de sa première réunion tenue en date du 12 décembre 2022. En effet, il a approuvé la feuille de route pour l'élaboration de la politique actionnariale de l'État (PAE), le modèle de financement, le modèle organisationnel, le statut du personnel et le règlement des marchés.

En outre, l'ANGSPE a entamé l'élaboration du projet de la PAE. En effet, des réunions avec les ministères et institutions concernées, dont la Cour des Comptes, ont été tenues du 22 février au 20 mars 2023 aux fins de son élaboration. Néanmoins, les travaux ce projet ont commencé dans l'attente de l'adoption des orientations stratégiques de cette politique conformément à l'article 3 de la loi n° 82-20 précitée.

De plus, aucun établissement public relevant de l'agence n'a été transformé en société anonyme tel que prévu par l'article 28 de la loi n° 82-20 précitée, sachant qu'elle dispose d'un délai légal de cinq années, à compter du 26 juillet 2021, pour réaliser la transformation des quinze établissements publics relevant de son périmètre et ce conformément à l'article 60 de la loi cadre 50-21 précitée.

Concernant le Fonds Mohammed VI pour l'investissement, son opérationnalisation nécessite la nomination des administrateurs indépendants de son conseil d'administration (CA) et la finalisation des procédures de sélection des sociétés de gestion et de création des fonds sectoriels et thématiques. En effet, après la nomination du directeur général du Fonds Mohammed VI pour l'investissement en octobre 2022, le CA du Fonds a tenu sa première réunion, en date du 29 décembre 2022, pour la présentation du modèle organisationnel du fonds, de ses principales règles de gouvernance ainsi que de son modèle de fonctionnement. En outre, le CA du fonds a tenu une deuxième réunion, en date du 16 mars 2023, pour valider la feuille de route du fonds pour les années à venir, notamment la nature des interventions et les règles générales d'allocation des ressources. De même, les comités d'audit et de stratégie et investissement ont été créés.

Néanmoins, les réunions précitées se sont tenues sans que la composition du CA, telle que prévue par l'article 7 de la loi 76-20 portant création du fonds, ne soit complétée. La nomination des quatre administrateurs indépendants est tributaire de la mise en œuvre de la procédure fixée par la

loi n°40-22 relative au nombre des administrateurs indépendants, des conditions et de la procédure de leur nomination dans les organes délibérants des entreprises publiques.

Par ailleurs, les procédures de création des fonds sectoriels et thématiques prévus par l'article 4 de la loi n°76-20 précitée ont été entamées. En effet, le Fonds Mohammed VI pour l'Investissement a lancé un premier appel à manifestation d'intérêt, en date du 08 Mai 2023, pour la sélection de sociétés de gestion appelées à créer et à gérer des fonds sectoriels ou thématiques. En outre, les séances d'audition des sociétés de gestion soumissionnaires ont également été réalisées dans le but d'achever la sélection initiale avant la fin de l'année, considérée comme une étape importante dans l'opérationnalisation des activités du Fonds liées au renforcement de l'offre de financement de projets d'investissement au profit des entreprises marocaines. Les sociétés de gestion retenues lèveront des fonds supplémentaires auprès d'autres investisseurs et effectueront les démarches administratives auprès de l'Autorité marocaine du marché des capitaux, lorsque cela sera nécessaire.

Eu égard à ce qui précède, la Cour réitère les deux recommandations émises dans son rapport annuel de 2021, en vue d'accélérer leur mise en œuvre, portant sur la détermination de la configuration projetée du portefeuille des EEP non marchands et la planification pluriannuelle des actions nécessaires pour y parvenir ; ainsi que le parachèvement de la composition des conseils d'administration et des comités spécialisés de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et du Fonds Mohammed VI pour l'investissement, conformément à la loi, et tenir régulièrement leurs réunions afin de leur permettre de remplir leurs fonctions d'orientation stratégique et de contrôle.

Elle recommande également de commencer le transfert au profit de l'ANGSPE de la propriété des participations détenues par l'Etat dans les EEP qui relèvent de sa compétence, et accélérer la mise en œuvre de la restructuration du portefeuille des EEP à caractère marchand ; et d'activer l'élaboration et la mise en approbation des orientations stratégiques de la politique actionnariale de l'Etat, avant de poursuivre les travaux de conception de cette politique.

En outre, elle recommande d'achever les procédures administratives de sélection des sociétés de gestion et de création des fonds sectoriels et thématiques du Fonds Mohammed VI pour l'investissement.

Réforme fiscale :
Une mise en œuvre progressive et continue des dispositions de la loi-cadre

La réforme fiscale, qui a fait l'objet de la loi-cadre n° 69.19 du 26 juillet 2021, vise à asseoir, un système fiscal efficace, juste, équitable et équilibré permettant de mobiliser le plein potentiel fiscal pour le financement des politiques publiques favorisant aussi bien le développement économique que l'inclusion et la cohésion sociales. Cette loi-cadre a précisé les orientations, les objectifs, les mécanismes et les modalités de mise en œuvre progressive des mesures prioritaires, et a fixé un délai de cinq ans à compter de sa publication pour la mise en œuvre de la réforme.

Comme **bilan d'étape de la réforme**, les mesures apportées par la loi de finances (LF) de 2023, année de démarrage de la mise en œuvre effective de la loi-cadre précitée, ont concerné principalement l'impôt sur les sociétés (IS). Ainsi, la principale mesure introduite par cette loi de finances concerne la révision des taux de l'IS en vue d'atteindre progressivement, à l'horizon de 2026, les taux cibles de 20% applicable aux sociétés dont le bénéfice net est inférieur à 100 MDH, de 35% pour celles ayant un bénéfice net égal ou supérieur à 100 MDH, et 40 % pour les établissements de crédit et organismes assimilés, Bank Al Maghrib, la Caisse de dépôt et de gestion et les entreprises d'assurances et de réassurance. La LF de 2023 a prévu, également, des mesures partielles portant sur l'impôt sur le revenu (IR) et sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux professions libérales.

Dans le cadre de la mise en œuvre progressive des objectifs de la loi-cadre précitée, le projet de loi de finances (PLF) de 2024 a prévu des dispositions portant principalement sur la réforme de la TVA selon une démarche progressive. Cette réforme vise, selon la note de présentation de ce PLF, à atteindre des objectifs sociaux et à parvenir à l'équité fiscale et à la neutralité de la TVA. Ainsi, le gouvernement compte généraliser l'exonération de la TVA, sans droit à déduction, à certains produits de base de large consommation, tels que les médicaments et les matières premières entrant dans leur composition et les emballages non récupérables, ainsi que d'autre produits de consommation. L'exonération de la TVA avec droit à déduction concerne également la vente et la livraison de l'eau, destinée à un usage domestique, effectuées par les organismes chargés de la distribution publique ainsi que les prestations d'assainissement et les opérations de location de compteurs d'eau destinés au même usage.

A cet égard, **la Cour attire l'attention** sur le fait que l'exonération de la TVA **sans droit à déduction** n'est pas de nature à aider à l'atteinte de

l'objectif de la neutralité de la TVA du moment que l'entreprise n'est pas en mesure de récupérer la TVA payée durant le cycle de production.

De plus, le PLF de 2024 prévoit la réduction du nombre des taux actuels de la TVA (7%, 10%, 14% et 20 %) et l'alignement progressif vers deux taux cibles (10% et 20%) à l'horizon de 2026. Ainsi, à titre d'exemple, le taux de la TVA appliquée à l'eau destinée à un usage autre que domestique ainsi que les prestations d'assainissement effectuées par les organismes chargés d'assainissement et les opérations de location des compteurs d'eau destinées à cet usage, sera augmenté progressivement de 7% à 10% en 2026. De même, le taux de la TVA de 14% actuellement appliqué à l'énergie électrique augmentera progressivement pour atteindre 20% en 2026.

A cet égard, au vu du contexte économique particulier dans lequel intervient cette réforme caractérisé par des mesures de lutte contre l'inflation, et compte tenu de l'impact de la TVA sur les prix, **la Cour attire l'attention** sur l'importance d'évaluer les répercussions et les effets attendus des modifications de taux sur le niveau des prix. **La Cour attire également l'attention** sur la nécessité de prendre en compte l'effet de ces changements annuels programmés, sur les obligations des entreprises.

Par ailleurs, dans le cadre de **l'intégration du secteur informel, de rationalisation des avantages fiscaux et de la lutte contre la fraude fiscale**, le PLF de 2024 a prévu l'institution du régime de l'auto-liquidation de la TVA et d'un nouveau régime de retenue à la source de cette taxe. Il a également prévu de réinstaurer l'obligation de conservation des biens d'investissement inscrits dans un compte d'immobilisation pendant 5 ans et d'élargir le champ d'application de la TVA pour appréhender le commerce numérique. De même, d'autres mesures prévues concernent la révision du traitement de la TVA sur les biens d'investissement acquis par les établissements d'enseignement ou de formation professionnelle et l'institution du principe de la solidarité des dirigeants d'entreprises en matière de TVA.

En outre, afin d'harmoniser et de clarifier **les bases d'assiette de la TVA,** le PLF 2024 a prévu des mesures clarifiant l'application de la TVA sur les opérations de location portant sur les locaux à usage professionnel non équipés. De même, la sanction applicable en cas de dépôt hors délai d'une déclaration créditrice en TVA, a été alignée avec les sanctions appliquées aux autres déclarations déposées hors délai. De même, pour éviter la double taxation en matière de TVA, il est prévu une exonération de cette taxe à l'intérieur, sans droit à déduction, pour les redevances et droits de licence dont la valeur est incluse dans la base d'imposition de la TVA à l'importation.

Concernant l'IR, le PLF de 2024 a proposé d'élargir le droit de déduction, de la base imposable de l'IR professionnel, des cotisations sociales des professionnels, travailleurs indépendants et des personnes non salariées soumis à l'IR selon le régime du résultat net réel ou simplifié.

Par ailleurs, le PLF a prévu d'autres dispositions visant la préservation des droits des contribuables et la consolidation de la confiance entre eux et l'administration fiscale. Les mesures prévues, dans ce cadre, concernent l'institution du droit à l'erreur pour permettre aux contribuables de rectifier spontanément les irrégularités de leurs déclarations fiscales, relevées par l'administration fiscale. Parallèlement, il est prévu de réinstaurer, de manière dérogatoire, au titre de l'année 2024, la régularisation volontaire de la situation fiscale antérieure des contribuables comme prévu par la LF de 2020. Ces mesures concernent, également, l'amélioration et la simplification de la procédure d'examen de l'ensemble de la situation fiscale des contribuables et la simplification de la procédure relative à l'abus de droit en supprimant le recours devant la commission consultative du recours pour abus de droit, afin de maintenir un seul niveau de recours devant la commission nationale du recours fiscal.

En ce qui concerne les objectifs relatifs à la fiscalité des collectivités territoriales et aux taxes parafiscales, aucune mesure concrète de la réforme fiscale d'ensemble n'a été prévue comme prescrit par la loi-cadre précitée.

Au vu de ce qui précède, **tout en notant la poursuite,** par le gouvernement, de la mise en œuvre de la loi-cadre n°69-19 portant réforme fiscale, **la Cour réitère ses recommandations** émises dans le rapport annuel 2021**,** relatives à 1) la poursuite des efforts de la mise en œuvre de la réforme relative à l'IR, tout en lui fixant des échéanciers à l'instar de l'IS et de la TVA, et tout en communiquant sur l'impact budgétaire des changements effectuées ou prévus ; 2) l'activation de l'élaboration et de l'exécution d'une feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme relative à la réforme de la fiscalité des collectivités territoriales et de la parafiscalité ; et 3) la réalisation d'une évaluation régulière de l'impact socio-économique des avantages fiscaux octroyées afin d'orienter les décisions quant à leur maintien, leur révision ou leur suppression selon le cas.

En outre**, la Cour a recommandé** de réaliser une évaluation de l'impact attendu des modifications programmées en matière de TVA, sur les niveaux des prix et de communiquer au sujet de cette évaluation.

Réforme des finances publiques :
Chantier nécessitant plus d'interaction et d'efficacité pour atteindre ses objectifs

Dans le cadre du suivi des principaux chantiers de réforme des finances publiques, la Cour des comptes s'est focalisée sur quatre axes essentiels liés à la certification des comptes de l'État, la mise en place d'une gestion axée sur la performance, la dématérialisation des comptes publics et la consécration du principe de la reddition des comptes.

En ce qui concerne **la certification des comptes de l'État**, l'objectif principal de ce processus est de renforcer les principes de gouvernance, de transparence et de responsabilité, conformément aux dispositions de la loi organique relative à la loi de finances. Néanmoins, atteindre cet objectif exige une comptabilité générale exhaustive qui englobe toutes les opérations de l'État, ce qui peut se révéler un grand défi pour les entités chargées de cette comptabilité, et nécessitant d'établir une coopération et une coordination étroites entre les administrations publiques concernées et les organismes responsables de la tenue des comptes.

Dans ce contexte, la loi organique, susmentionnée, a confié à la Cour la certification des comptes de l'État à partir de janvier 2020. Cependant, ce processus est encore à ses débuts en raison des retards dans la mise à disposition de la Cour des éléments nécessaires à la certification des comptes, qui n'ont été complétés qu'en date du 05 septembre 2023.

Eu égard à ces constats, et afin de réunir les conditions nécessaires à l'exercice de cette compétence, **la Cour a recommandé** de réviser la loi organique, précitée, pour clarifier les procédures relatives aux délais et aux modalités de présentation du "rapport de certification", d'identifier les parties prenantes de ce rapport, et en outre, de définir le rôle du rapport dans le cadre du processus de certification tel qu'établi par les lois de règlement. De plus, pour améliorer le processus de certification des comptes, la **Cour a préconisé** l'adoption de mécanismes appropriés pour accompagner la préparation et l'arrêté des comptes de l'Etat, la mise en place de mécanismes de coordination entre les parties prenantes impliquées dans leur élaboration, ainsi que l'adoption d'une stratégie de conduite de changement et le renforcement du contrôle interne.

Pour ce qui est de **la gestion axée sur la performance**, et compte tenu de l'importance cruciale de ce projet dans le changement du mode de gestion, en passant d'un modèle axé sur les moyens à une gestion axée sur les résultats et l'atteinte des objectifs, la Cour accorde une attention particulière à sa mise en œuvre et présente des rapports à ce sujet dans le

cadre du rapport sur l'exécution de la loi de finances. Cependant, des défis restent à relever pour atteindre les objectifs souhaités, notamment la faible appropriation de la démarche de la gestion axée sur la performance par les organismes gouvernementaux et les difficultés de sa mise en œuvre en conformité avec les normes légales et réglementaires.

De surcroît, de nombreux programmes ne sont pas suffisamment liés aux stratégies sectorielles, ce qui rend difficile la mesure et le suivi de la performance de manière efficace. En outre, il existe d'autres défis liés à l'application de la gestion axée sur la performance au niveau du budget général et des comptes spéciaux du Trésor, qui ne sont pas couverts par cette approche de manière complète.

Par ailleurs, bien que le cadre légal relatif au dispositif du contrôle interne ait été renforcé au niveau des départements ministériels, un cadre de référence unifié permettant de garantir une mise en œuvre cohérente et efficace n'est pas encore mis en place.

Pour pallier ces insuffisances, **la Cour a recommandé** d'établir des mécanismes garantissant la cohérence entre les programmes et les stratégies sectorielles et permettant d'accroître la clarté des objectifs et des indicateurs de la performance. De plus, **elle a préconisé** d'accélérer la mise en place d'un cadre de référence pour le contrôle interne et l'amélioration des systèmes d'information et de contrôle de gestion afin de permettre la mise en œuvre de la gestion axée sur la performance dans les activités gouvernementales et garantir la réalisation des objectifs qui lui sont assignés.

S'agissant de **la digitalisation et de la reddition des comptes,** ce projet a connu une progression notable au cours des dernières années en vue d'assurer la production des comptes de manière dématérialisée à la Cour. Ce projet repose sur trois principes fondamentaux, qui portent sur la neutralité de la dématérialisation, en maintenant inchangées les missions encadrées par la loi et dévolues aux acteurs des opérations financières, la préservation du caractère probant des documents dématérialisés et la préparation des comptes de manière à ce qu'ils puissent être mis en état d'examen.

Dans ce cadre, la Cour des comptes s'est engagée dans l'élaboration d'une vision pour la conception d'un modèle optimal de production des comptes, dont l'objectif principal est la révision complète des processus de production des comptes des institutions de l'État, en adoptant une approche qui repose principalement sur l'efficience dans la performance et l'amélioration de l'efficacité.

Néanmoins, malgré les progrès réalisés dans ce projet, des défis restent à relever pour atteindre les objectifs souhaités. Il s’agit, notamment, de l'incapacité des systèmes actuels à effectuer une dématérialisation complète de tous les documents, que ce soit lors de leur préparation ou de leur production. De plus, ces systèmes ne couvrent pas tous les aspects de la gestion de manière exhaustive. Les questions de sécurité et de confidentialité des informations ainsi que la validité des fichiers électroniques sont également des défis importants à surmonter.

Pour relever ces défis, **la Cour a recommandé** d'améliorer les systèmes d'information et de renforcer leur interopérabilité pour faciliter l'échange de données. **Elle a, également, recommandé** d’optimiser l’exploitation des systèmes d'information et de développer les capacités des comptables publics pour garantir le succès du processus de dématérialisation. **Elle a préconisé**, aussi, le développement des compétences des utilisateurs en vue d'atteindre une digitalisation globale, sécurisée et efficace des comptes publics.

Contrôle de la gestion et évaluation des programmes et projets publics

Le rapport annuel de 2022-2023 comprend 20 synthèses établies à partir des résultats de 259 missions de contrôle réalisées par les juridictions financières, dont 230 ont été exécutées par les Cours régionales des comptes, sachant que celles-ci ont mené conjointement avec les chambres sectorielles de la Cour 25 missions de contrôle. Ces synthèses sont classées, au niveau du rapport annuel, selon une approche sectorielle/thématique qui comprend les secteurs financiers et administratifs, les secteurs sociaux, les secteurs productifs et des infrastructures, ainsi que les thématiques liées au développement territorial et à la gestion des services publics locaux.

Secteurs financiers et administratifs

Finances publiques :
Points d'attention (Déficit budgétaire, dette publique et systèmes des retraites)

En 2022, la reprise post-crise sanitaire liée à la COVID-19 a maintenu un rythme relativement lent par rapport à celui de 2021. D'autres contraintes se sont ajoutées aux défis imposés par cette crise, notamment le manque de visibilité pour les acteurs économiques, en raison du contexte géopolitique international et des pressions inflationnistes élevées qui pèsent sur l'économie nationale. De plus, les années de sécheresse successives ont directement impacté le taux de croissance enregistré en 2022, qui n'a pas dépassé 1,3%, avec des prévisions de croissance modérée pour les années à venir.

La conjonction de ces facteurs a limité les résultats positifs observés lors de l'année 2021, qui avait connu des signes de reprise économique. Ainsi, cette conjoncture a eu des répercussions sur les finances publiques en 2022, tant au niveau des dépenses que des recettes. En effet, bien que le déficit budgétaire ait enregistré une diminution en 2022 par rapport aux deux années précédentes, s'établissant à 5,2% en 2022 contre 5,5% en 2021 et 7,1% en 2020, son niveau reste élevé par rapport à la période antérieure à la crise sanitaire, ce qui rend difficile la réalisation des prévisions établies dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle. À noter que

cette programmation prévoit un retour à un déficit d'environ 4,5% en 2023, puis 4% en 2024 et 3,5% en 2025, ce qui nécessite des efforts accrus pour maîtriser les dépenses et explorer des ressources supplémentaires.

D'un autre côté, le besoin de financer le déficit budgétaire a conduit au recours croissant à l'endettement, tant au niveau intérieur qu'extérieur. En conséquence, les ressources d'emprunt ont été mobilisées, entraînant une hausse de la dette du Trésor à environ 951 milliards de dirhams en 2022, soit une augmentation de 66 milliards de dirhams par rapport à 2021. Cette situation s'est traduite par une hausse du taux d'endettement, qui a atteint 71,6% du PIB en 2022, contre 69,5% en 2021, marquant ainsi un recul relatif par rapport à la baisse enregistrée en 2020 et 2021 au niveau dudit taux (passant de 72,2% à 69,5%). Ces indicateurs pourraient signaler le début d'un nouveau cycle d'aggravation de l'endettement. À l'instar du déficit budgétaire, le taux d'endettement reste loin des objectifs fixés dans le cadre de la programmation budgétaire pluriannuelle, visant à contenir ce taux dans les limites de 69,5% du PIB. Il convient de noter, à cet égard, les changements survenus dans les conditions de financement, tant au niveau national qu'international, caractérisées par une hausse des taux d'intérêt. Cette augmentation constitue une charge supplémentaire pour le budget, s'ajoutant à l'orientation des investisseurs vers les obligations à court terme, ce qui accroît les risques de refinancement.

Si l'année 2022 a été marquée par un contexte difficile en raison des difficultés susmentionnées, la situation économique a imposé, en 2023, un grand défi à l'économie nationale et aux finances publiques en raison du séisme d'Al Haouz, qui a touché plusieurs régions de notre pays entrainant des besoins urgents et d'autres à moyen et long terme, qui augmentent la pression sur les finances publiques. Il s'agit, en particulier, de la nécessité de mobiliser 120 milliards de dirhams, sur une période de cinq ans, pour la reconstruction et la réhabilitation, tant sur le plan économique que social, des zones touchées. Ces besoins s'ajoutent à ceux liés aux grands chantiers et projets, à l'investissement dans la fourniture d'eau, aux projets de transition énergétique et à la couverture des engagements gouvernementaux dans les domaines sociaux, notamment dans le chantier de la protection sociale. De plus, il demeure essentiel de poursuivre le soutien budgétaire des prix des produits de base, compte tenu de la situation actuelle de l'inflation et de son impact sur le pouvoir d'achat des citoyens.

En tenant compte de ces contraintes, il devient urgent de mobiliser des ressources supplémentaires et de recourir à des formes de financement innovantes, ainsi que de poursuivre et d'accélérer la mise en œuvre des réformes majeures susceptibles de dégager des marges de manœuvre importantes pour répondre aux besoins susmentionnés. Parmi ces réformes

essentielles figure la refonte du système fiscal, qui peut constituer un levier essentiel pour mobiliser des ressources supplémentaires en exploitant de manière optimale les capacités fiscales dans un cadre garantissant l'équité fiscale. Dans le même contexte, la réforme du secteur des entreprises et des établissements publics représente un changement structurel susceptible d'améliorer leur rendement et leur contribution au financement du budget de l'État. De plus, la réforme du système d'investissement constitue un enjeu majeur pour améliorer les taux de croissance et, par conséquent, générer davantage de ressources au budget de l'État, face aux exigences croissantes.

Par ailleurs, le contexte actuel exige une rationalisation accrue des dépenses, en les orientant vers les secteurs les plus prioritaires et en assurant un suivi permettant de garantir la réalisation des objectifs fixés et leur révision régulière.

En relation avec les contraintes auxquelles est confrontée la finance publique, il convient de souligner les problématiques majeures liées à la pérennité des fonds de retraite. Malgré son caractère urgent, ce chantier n'a pas connu de progrès depuis la réforme paramétrique de 2016 même si le gouvernement avait déjà annoncé son intention d'entamer cette réforme structurelle au cours du premier semestre de 2023. À cet égard, la Cour insiste sur la nécessité d'accélérer l'engagement effectif dans la réforme structurelle du système de retraite, en soulignant que tout retard dans cette réforme complique la situation dudit système et accroît les risques qui pèsent, de plus en plus, sur le budget de l'État à moyen et long terme.

Recouvrement des créances fiscales par la Direction générale des impôts :

Nécessité d'apurer les créances et de renforcer les moyens susceptibles d'améliorer le recouvrement

Les recettes fiscales représentent une part prépondérante dans les recettes ordinaires du budget général de l'Etat avec 83 % enregistré en 2022, et un montant d'environ 252 MMDH. Les recettes nettes recouvrées par la Direction générale des impôts (DGI) au titre des principaux impôts se sont établies à environ 148,8 MMDH au titre de la même année. Cependant, les restes à recouvrer (RAR) ont atteint environ 100 MMDH à fin 2022.

Au vu des besoins de l'Etat en ressources pour financer les réformes structurantes et pour le renforcement de l'équité et du civisme fiscaux,

d'une part, et du niveau élevé des créances exigibles de l'Etat, d'autre part, la Cour des comptes a évalué la performance de la DGI en matière de recouvrement des créances fiscales sur la période 2017-2021 et a mis en exergue les facteurs limitant le recouvrement.

Ainsi, malgré les efforts consentis par la DGI, les résultats d'apurement des RAR n'ont pas permis d'atteindre les niveaux de réalisation prévus par son plan d'action stratégique 2017- 2021, en matière d'amélioration des ressources du budget de l'Etat et de réduction des RAR d'au moins 10 % annuellement. Le stock des RAR a, en effet, augmenté d'environ 8 % en moyenne annuelle sur la période précitée. Ces résultats reflètent des insuffisances en matière du recouvrement et de l'admission en non-valeur, conjuguées à d'autres facteurs limitant les actions de recouvrement des créances fiscales.

En termes de recouvrement, les taux réalisés sont marqués par leur faiblesse. A fin 2021, le taux de recouvrement des prises en charge de la période 2017-2021 n'a pas dépassé 45 %, alors que celui réalisé sur le stock des RAR à fin 2016, s'est établi à seulement 10 %.

Ces résultats modestes s'expliquent par l'importance des créances difficilement recouvrables au vu des délais de leur émission par rapport à l'année d'imposition y afférente. En effet, le taux de recouvrement a baissé de 78 %, pour les taxations émises pendant l'année d'imposition ou au cours des deux années suivantes, à 42 % pour les émissions à 5 ans et plus de leur année d'imposition.

De même, la probabilité de recouvrement est impactée par le degré d'activation de la procédure en vigueur tout en respectant les délais y afférents, notamment l'envoi du dernier avis sans frais et du commandement. Ces premiers actes ne sont pas toujours engagés dans les délais appropriés pour faciliter le recouvrement.

Le recouvrement pâtit également d'insuffisances dans la mise en œuvre de l'approche sélective de recouvrement priorisant les créances les plus récentes et à fort enjeu financier. En effet, sur la période 2017-2021, le taux de recouvrement des créances récentes n'a pas dépassé 43 % pour les émissions durant l'année de leur prise en charge et 5 % à partir de l'année suivante. Par ailleurs, les actions de recouvrement n'ont pas suffisamment tenu compte de l'enjeu financier des cotes, enregistrant ainsi des taux de recouvrement quasi-équivalents entre les tranches des montants des créances.

Concernant les admissions en non-valeur (ANV), les réalisations en termes de montant et d'ancienneté n'ont pas atteint les objectifs fixés par la DGI. Les ANV d'environ 19 MMDH réalisées sur la période 2017-2021,

n’ont représenté que 62% des valeurs cibles. Quant à l’ancienneté des créances, celles à plus de 4 ans, exclusivement prévues dans les objectifs, n’ont constitué, selon les années, que 49% à 66% du total du montant des ANV. Ces résultats sont dus principalement aux difficultés liées à la disponibilité des dossiers physiques et des pièces justificatives en appui aux propositions des ANV des créances y afférentes. Ces mêmes difficultés entravent le processus de leur recouvrement.

Pour les dégrèvements d’impositions visant souvent à rétablir la réalité de l’impôt dû, ils se sont élevés à plus de 31,6 MMDH sur la période examinée. Leur occurrence et leur importance dénotent la qualité insuffisante de certaines émissions d’impôts qui doivent être, au préalable, fiabilisées pour ne pas contribuer à l’augmentation des RAR. En effet, le traitement de 874.350 réclamations sur la période 2018-2021, concernant environ 10 MMDH d’impositions, a abouti à des dégrèvements d’environ 7 MMDH, soit 70%, dont 5 MMDH portant sur le principal de l’impôt.

En outre, le recours aux annulations et remises des pénalités, qui se sont élevées à 14,5 MMDH, n’est pas suffisamment rationnalisé pour faire la distinction entre les pénalités abandonnées en raison de l'insolvabilité des contribuables et les remises accordées par l'administration fiscale, et également pour permettre de préserver le rôle des pénalités en tant que moyen de sanction du non-respect des règles de la fiscalité.

Outre ces insuffisances en termes d’apurement des RAR, plusieurs autres facteurs limitent le recouvrement des créances fiscales. Ils se rapportent essentiellement à l’insuffisance de la qualité d’émission, de la coordination interne et de la collaboration des partenaires externes.

S’agissant de la qualité des émissions, les informations relatives aux adresses, renseignées dans les émissions des services d’assiette et de vérification, ne sont pas toujours suffisantes et entravent la notification aux redevables. De même, les émissions suite aux taxations d’office se rapportant aux entreprises inactives, ont contribué à l’accumulation des RAR.

En ce qui concerne la coordination interne, les services d’assiette et de vérification ne communiquent pas systématiquement aux receveurs les renseignements nécessaires pour leur faciliter le recouvrement. Ainsi, les receveurs ne reçoivent pas toujours les avis de redressements afin d’engager les mesures conservatoires ou accomplir les actions relatives à l’organisation d’insolvabilité, le cas échéant. De même, les copies d’accords à l’amiable conclus entre les services de vérification et les redevables, relatifs aux créances mises en recouvrement, ne sont pas régulièrement communiquées aux receveurs.

En termes de collaboration des partenaires externes dans le cadre du droit de communication, l'Administration des douanes et des impôts indirects (ADII) et l'Agence nationale de la sécurité routière (NARSA) échangent les informations avec la DGI de manière électronique et instantanée. Cependant, l'absence d'échange avec la Trésorerie générale du Royaume ou les échanges non dématérialisées et limitées avec d'autres partenaires (banques, Agence nationale de la conservation foncière, du cadastre et de la cartographie (ANCFCC) et Direction générale de la sûreté nationale (DGSN)) réduisent significativement l'efficacité du droit de communication.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au ministère de l'économie et des finances d'améliorer la qualité des émissions, notamment par la maîtrise des bases d'imposition suite au contrôle ou à régularisation, la réduction des délais et la disponibilité des donnés d'identification suffisantes sur les redevables.

Elle lui a également préconisé d'améliorer la gestion des actions du recouvrement forcé et de procéder à une analyse approfondie des restes à recouvrer pour déterminer, sur la base de justificatifs probants, les créances irrécouvrables et établir un plan pour leur apurement tout en redoublant les efforts de recouvrement des autres créances avec la célérité requise.

Elle a par ailleurs recommandé d'œuvrer avec les partenaires externes, dans le cadre du droit de communication, pour développer des modes d'échanges de renseignements automatisés garantissant la sécurité requise pour chaque partenaire, et de poursuivre ses efforts pour l'amélioration de son système d'information et de renforcer les moyens mis à disposition des receveurs de l'administration fiscale (RAF) pour améliorer la performance du recouvrement.

Recouvrement des créances de l'Administration des Douanes et des Impôts Indirects :

Amendes et condamnations pécuniaires irrécouvrables et risque d'une lecture irréaliste de ces créances

En 2022, les recettes budgétaires nettes recouvrées par l'Administration des Douanes et des Impôts Indirects (ADII) ont atteint 100 MMDH, ce qui représente 42% des recettes fiscales de l'Etat (252 MMDH). De ce fait, la gestion du recouvrement des créances de l'ADII revêt une importance particulière eu égard aux impératifs de mobilisation de ressources financières additionnelles pour le financement des politiques publiques.

Considérant cette importance et compte tenu du niveau record des restes à recouvrer de l'ADII ayant atteint 697 MMDH (dont 97% d'amendes et de condamnations pécuniaires), à fin 2021, la mission de contrôle réalisée par la Cour des comptes a couvert le suivi du recouvrement des créances douanières, leur recouvrement forcé ainsi que le recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires (ACP), sur la période 2017 - 2021.

Concernant le suivi du recouvrement des créances douanières, la Cour a constaté la faible fiabilité des données sur les restes à recouvrer de l'ADII en raison du caractère manuelle de la préparation des situations trimestrielles de suivi du recouvrement. De ce fait, les montants des restes à recouvrer arrêtés en début d'année diffèrent de ceux arrêtés à la fin de l'année précédente.

De même, le système d'information BADR ne contient toujours pas certaines fonctions qui permettent d'alerter les receveurs sur le respect des délais légaux de prescription, celles relatives à l'exécution de certaines opérations, comme les décisions d'admission en non-valeur des créances d'un même redevable à la suite des diligences effectuées par d'autres receveurs, ou encore l'existence d'autres créances vis-à-vis d'autres comptables lors du traitement du trop-perçu dû à un même redevable.

De plus, les objectifs et les indicateurs de performance du recouvrement, ayant fait l'objet de contractualisation entre la direction générale des douanes et les directions régionales, ne sont pas déclinés au niveau des directions préfectorales et des structures administratives qui relèvent d'elles, à savoir les divisions, les services et les bureaux, comme prévu par la procédure de contractualisation. En outre, la contractualisation de la performance du recouvrement repose sur un nombre limité d'indicateurs, à savoir : le taux d'admission en non-valeur, le taux de régularisation des comptes d'imputation provisoires et le taux des créances payées par voie électronique. De même, elle ne couvre pas toutes les procédures de

recouvrement forcé, comme la vente des fonds de commerce et des biens meubles.

Concernant le recouvrement forcé des créances douanières, il a été constaté que plusieurs administrations et institutions qui détiennent des informations importantes, comme la Trésorerie générale du Royaume, la direction des entreprises publiques et de la privatisation, et l'office national de l'électricité et de l'eau potable demeurent en dehors du champ des partenariats noués par l'ADII. Cette situation prive l'ADII de la possibilité d'exploiter des informations pertinentes susceptibles d'améliorer les chances de recouvrement de ces créances.

S'agissant de la mise en œuvre des procédures de recouvrement forcé, les receveurs de l'ADII font face à des difficultés dans la notification des redevables en raison du manque d'informations les concernant, notamment leurs adresses. En outre, la mise en œuvre de la procédure d'avis à tiers détenteur (ATD), prévue par les articles 100 à 104 du code de recouvrement des créances publiques, rencontre des difficultés pratiques liées principalement au respect, du principe de la progressivité des actes de recouvrement forcé, prévu par l'article 39 du code de recouvrement, ainsi qu'à l'obligation de sa notification et aux formalités de cette notification.

Par ailleurs, les procédures de saisie et de vente des biens font face à certaines contraintes qui consistent, lors de la mise en œuvre de la procédure, dans le manque d'informations sur les biens des redevables, et lors des phases finales de la procédure, dans la difficulté d'application des procédures judiciaires et du faible intérêt manifesté par les acheteurs à l'égard des biens mis en vente, notamment immobiliers.

Pour ce qui est du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires (ACP), les restes à recouvrer ont continué à s'alourdir, sur la période 2017-2021, pour atteindre 675 MMDH (97% du total des restes à recouvrer d'un montant de 697 MMDH). Le niveau atteint est très élevé dans la mesure où il représente plus de 3 fois les recettes fiscales nettes réalisées en 2021.

Le reste à recouvrer des ACP concerne principalement des jugements prononcés dans des affaires de nature particulière (526 MMDH, soit 78% du total des RAR), qui concernent une catégorie, différente des contribuables des administrations fiscales, qui est celle des personnes incriminées par les tribunaux répressifs pour certains délits de droit commun. Les ACP prononcées dans le cadre de ces affaires se caractérisent par des sommes ayant atteint des niveaux très élevés, difficile à mettre en exécution. A ce sujet, la Cour a recensé, au 31 décembre 2021, 275 amendes et condamnations se rapportant à des affaires dont le montant est

supérieur à 100 MDH pour un total de 516 MMDH, soit presque 76% du total des restes à recouvrer d'ACP.

D'ailleurs, le caractère élevé des ACP prononcées au profit de l'ADII est dû, dans une large mesure, au niveau élevé des amendes fixé par le code des douanes et des impôts directs. Néanmoins, en dépit de cela, en l'espace de vingt-deux ans, le niveau de l'amende pour les délits douaniers n'a été modifié qu'une seule fois en 2013. De même, le caractère élevé du niveau des amendes concerne également les infractions de change prévues par le Dahir du 30 août 1949 relatif à la répression des infractions de change ayant connu également très peu de modifications depuis son entrée en vigueur.

Ainsi, le recouvrement des ACP est pratiquement nul. En effet, le recouvrement par rapport au reste à recouvrer est en moyenne de l'ordre de 0,041% sur la période 2017 - 2021.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé de revoir le régime des sanctions prévues par le code des douanes et des impôts indirects pour les délits douaniers à la lumière des meilleures pratiques internationales, en concertation et en coordination entre toutes les parties prenantes, en l'occurrence l'ADII, la présidence du ministère public et le ministère de la justice, ainsi que la revue du régime de répression des infractions de change pour le mettre en conformité avec la constitution.

Elle a recommandé, également, de procéder à une refonte globale du code de recouvrement des créances publiques pour tenir compte des évolutions technologiques et profiter des avantages qu'elles offrent pouvant augmenter les niveaux de recouvrement**. La Cour a préconisé**, aussi, d'étudier la possibilité d'annuler, par la loi de finances, les créances anciennes relatives aux ACP dont l'irrécouvrabilité est certaine.

Elle a, enfin, recommandé au ministère de l'économie et des finances de coordonner avec toutes les entités détentrices d'informations, sur les biens des redevables, dans le cadre du droit de communication (Trésorerie générale du Royaume, Direction des entreprises publiques et de la privatisation, Office national de l'électricité et de l'eau potable …,) et ce en vue de simplifier les procédures d'échange de façon automatisée et numérisée , et d'accélérer l'informatisation des processus de suivi du recouvrement et activer le chantier de fiabilisation des données en procédant à une revue générale des données gérées dans les systèmes d'information et les données manuelles.

Mise en œuvre de la régionalisation avancée : un chantier nécessitant le renforcement de l'accompagnement des régions pour la mise en œuvre de leurs compétences et le parachèvement de leur cadre juridique

La régionalisation avancée s'inscrit au cœur des chantiers stratégiques du Maroc, elle représente une consécration du processus de la décentralisation et la démocratie locale porté par notre pays, selon une approche progressive. En effet, la constitution de 2011 a consacré les principes de la régionalisation avancée, concrétisées à travers l'adoption, en 2015, des trois lois organiques portant sur les trois niveaux des collectivités territoriales. De plus, la période 2015-2018 a constitué une étape fondatrice dans le processus de la régionalisation avancée, à travers l'instauration et l'opérationnalisation des structures des conseils régionaux, le parachèvement du cadre réglementaire d'application des trois lois organiques (71 textes d'application), ainsi que l'adoption de la charte nationale de la déconcentration administrative.

Concernant le cadre légal et institutionnel de la régionalisation avancée, l'analyse de l'arsenal juridique a révélé la nécessité d'adopter et de mettre à jour les textes législatifs et réglementaires relatifs aux domaines d'intervention des départements ministériels liés aux compétences des régions, afin de préciser le domaine d'intervention des différents acteurs institutionnels et limiter les chevauchements de leurs attributions avec celles des régions. À cet égard, il y a lieu de préciser que le nombre des compétences propres et partagées des régions qui nécessitent une intervention législative ou réglementaire a atteint 21 compétences.

En matière de déconcentration administrative, il a été constaté la non adoption et/ou la non révision de plusieurs textes législatifs et réglementaires, arrêtés par la feuille de route relative à l'accompagnement de la mise en œuvre des dispositions de la charte nationale de déconcentration administrative, et ce malgré l'écoulement de plus de quatre ans de l'adoption de ladite charte. En effet, le taux de réalisation des actions programmées par la feuille de route n'a pas dépassé 32% à la fin du mois de septembre 2023.

S'agissant du cadre institutionnel, il a été relevé au niveau de l'administration régionale déconcentrée un retard dans la création des représentations administratives communes, en raison de la non-tenue des réunions de la commission interministérielle de la déconcentration administrative durant la période allant de juillet 2020 à juin 2023, en plus du manque d'appropriation et d'instauration de la culture de transfert des

attributions décisionnelles de l'administration centrale vers ses services déconcentrés. Ainsi, le transfert des attributions prioritaires aux services déconcentrés, notamment celles relatives aux procédures d'investissement, reste limité. En effet, jusqu'à septembre 2023 seulement 30% des attributions liées à l'investissement ont été transférées au niveau déconcentré. Il convient de préciser que la reprise des réunions de la commission interministérielle à partir du 19 juin 2023, a permis d'approuver la création de trois représentations administratives communes au niveau régional, en plus d'une représentation sectorielle.

Au niveau des conseils des régions, la loi organique a préconisé la création des Agences Régionales d'exécution des projets (AREP), en vue de permettre auxdits conseils de gérer leurs affaires. A cet égard, il y a lieu de relever des disparités importantes dans l'opérationnalisation des missions desdites agences, notamment en matière d'exécution effective des projets et des programmes de développement régionaux (PDR). En effet, durant la période 2016-2022, les dotations d'équipement allouées à l'AREP se sont élevées à plus de 1,1 MMDH au niveau de quatre régions, à savoir Souss-Massa (1.579 MDH), Tanger-Tétouan-Al Hoceima (1.678 MDH), Beni Mellal-Khénifra (1.435 MDH) et Fès-Meknès (1.135 MDH), toutefois lesdites dotations n'ont pas dépassé 250 millions dans les régions de Casablanca-Settat (214,9 MDH), Guelmim-Oued Noun (65,45 MDH) et Marrakech-Safi (55,15 MDH).

Concernant la contribution des Régions dans le développement économique et social, le PIB généré par les 12 Régions durant la période 2015-2021 est passé de 966.077 à 1.273.281 MDH, soit un taux de croissance annuel moyen de 4,71%. Néanmoins, les Régions affichent des contributions différenciées en matière de création de la richesse nationale. En effet, la contribution moyenne au PIB national de trois Régions dépasse 58%, il s'agit des Régions de Casablanca-Settat (32%), Rabat-Salé-Kénitra (16%) et Tanger-Tétouan (10%). Alors que le PIB généré par les autres Régions est de 42%.

En ce qui concerne les mécanismes et les ressources de mise en œuvre de la régionalisation avancée, la Cour a relevé une mise à profit limitée du mécanisme de contractualisation entre l'État et les régions en vue de réaliser les projets prioritaires du PDR. S'ajoute à cela, le non-respect des délais contractuels pour la conclusion des conventions spécifiques, qui s'est traduit par de faibles réalisations physiques des projets inscrits dans les contrats Etat -Région.

En matière de financement, la mise en œuvre de la régionalisation avancée a permis l'allocation d'importantes ressources financières par l'État au

profit des régions, avec une augmentation très significative durant la période 2015-2022, de 771 MDH à 9,25 MMDH. Néanmoins, la mobilisation d'autres sources de financement n'est pas suffisamment exploitée. En effet, les ressources propres des régions ne dépassent pas un taux annuel de 7%. À cela s'ajoute, le recours limité au partenariat public-privé (PPP) en vue de planifier et de mettre en œuvre des projets régionaux structurants qui nécessitent des ressources financières importantes et une expertise technique élevée, en raison du retard enregistré dans l'extension du dispositif juridique relatif aux PPP pour inclure les collectivités territoriales.

S'agissant des compétences des régions, la Cour a soulevé un retard dans l'adoption des schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), après cinq ans de l'adoption du décret fixant la procédure et les modalités de son élaboration. En effet, les régions de Casablanca-Settat et Draa-Tafilalet ne disposent pas, jusqu'à fin mai 2023, d'un SRAT visé. Par ailleurs, sept schémas régionaux d'aménagement du territoire ne sont entrés en vigueur qu'au cours des années 2021 et 2022.

Dans le même contexte, l'approbation et le visa des PDR au titre de la période 2015-2021 a connu un retard. En effet, le Ministère de l'Intérieur a visé les programmes de développement de 10 Régions en juin 2018, puis celui de la Région Guelmim-Oued Noun en janvier 2020. Ce qui a entraîné un bilan mitigé de réalisations des projets de développement. En effet, le taux global des réalisations physiques des projets inscrits aux PDR (2015-2021) n'a pas dépassé 36%, jusqu'à la fin de l'année 2022, sachant que certains projets ont été initiés avant le visa des PDR. En outre, le coût des projets réalisés s'est élevé à environ 46,55 MMDH, soit 11% du coût prévisionnel des PDR (420,54 MMDH).

En matière des compétences partagées, il convient de noter que le cadre réglementaire les concernant n'est pas encore adopté. Cette situation a entraîné la non-mise en œuvre de certaines compétences partagées, notamment celles liées à la création d'agropoles, la promotion de l'habitat social, la préservation des zones protégées et la préservation des écosystèmes forestiers.

Pour ce qui est des compétences transférées, aucun transfert de compétences de l'État aux Régions n'a eu lieu durant la période 2015-2023. À **cet égard, il y a lieu de soulever que le minimum des compétences à transférer aux régions n'est pas encore fixé, notamment celles liées à des secteurs et services concernant de près les citoyens. En effet,** l'élargissement progressif des compétences des régions nécessite la définition des mécanismes encadrant la mise en œuvre des principes de progressivité et de différenciation entre les régions lors du transfert des

compétences, notamment la définition des critères d'évaluation de la capacité de la région à mener l'exercice des compétences transférées.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au Chef de Gouvernement de décliner les actions prévues par la feuille de route relative à la Charte nationale de la déconcentration administrative et à l'évaluation de ses résultats et assurer les conditions nécessaires pour la régularité des travaux de la Commission interministérielle de la déconcentration administrative.

Elle a recommandé également d'activer l'adoption et la publication des décrets relatifs aux représentations administratives régionales communes et définir leurs attributions, leur organisation ainsi que les mécanismes de coordination entre leurs composantes afin d'assurer l'unité d'action des services déconcentrés de l'Etat et de garantir leur bonne coordination. **Elle a aussi recommandé** d'accélérer le rythme de transfert des attributions prioritaires relatives à l'investissement aux services déconcentrés de l'État, sur la base d'un calendrier de mise en œuvre tenant compte de la coordination avec les départements ministériels, en vue de faciliter les procédures administratives d'investissement et permettre aux investisseurs de les réaliser dans des conditions appropriées.

En outre, la Cour a recommandé au Ministère de l'Intérieur d'accompagner et soutenir les régions pour l'élaboration de PDR réalisables, tenant compte de leurs capacités de gestion et des ressources financières mobilisables et veiller à la qualité du montage financier et à la convergence des programmes de développement avec les autres politiques publiques, en précisant les projets dont la réalisation est prévue dans le cadre de contrats-programmes avec l'Etat. E**lle a, aussi, recommandé** de fixer les modalités et les critères d'application des principes de progressivité et de différenciation entre les régions lors du transfert des compétences, ainsi que d'évaluer leur capacité à mener l'exercice des compétences transférées, après huit ans de l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux régions, notamment celles liées à des secteurs et des services **concernant de près les citoyens et le cadre d'investissement. La Cour a recommandé également d'accélérer** l'adoption du projet du cadre réglementaire précisant les modalités d'élaboration des contrats relatifs aux compétences partagées et les mécanismes de coordination entre les parties prenantes, pour une opérationnalisation effective de ces compétences, selon une approche tenant compte de la préparation et la capacité des régions à mener l'exercice desdites compétences.

Par ailleurs, la Cour a recommandé au Ministère de l'économie et des finances de doter les AREP d'un statut juridique approprié leur permettant

d’accroître leur attractivité et d’attirer des ressources humaines de qualité en tenant compte des spécificités de leurs territoires d’intervention.

De surcroît **la Cour a recommandé au Ministère délégué chargé de la transition numérique et de la réforme de l’administration** de mettre à jour des organigrammes des administrations centrales et des services déconcentrés de l’Etat et leur mise en conformité avec les compétences fixées par les schémas directeurs de la déconcentration administrative, approuvés par la Commission interministérielle, en coordination avec les départements ministériels concernés.

Plan National de la Réforme de l’Administration 2018-2021 :

Nécessité d’accélérer le rythme de mise en œuvre des projets de la réforme et d’instituer un organe de pilotage stratégique

En vue d’amorcer une réforme administrative globale et fournir un service public de qualité, diversifié et élargi, les autorités gouvernementales ont mis en place à partir de 2018, le Plan National de la Réforme de l'Administration « PNRA ». Ce Plan s’est articulé autour de quatre transformations structurelles intégrées couvrant des thématiques organisationnelles, managériales, numériques et éthiques, englobant 24 projets à mettre en œuvre à l’horizon de 2021, et s’appuyant sur quatre leviers d’actions (législatif, communication, évaluation et coopération).

L’exécution des projets du PNRA a affiché, à la fin de l'année 2022, un taux d’avancement global de 77%, tandis que le montant des engagements des dépenses y afférant s’est élevé à 68,20 MDH, financé à partir du budget général, du Fonds de Modernisation de l'Administration Publique et de la coopération internationale, particulièrement le PNUD.

Concernant **la conception et la planification stratégique du PNRA**, l’analyse de son cadre de référence a révélé la non adoption d’une démarche, dans la définition des composantes du plan, basée sur un diagnostic initial englobant l’ensemble des thématiques abordées par le Plan, identifiant les besoins et les défis de l’administration publique et s’appuyant sur un cadre logique. De même, les projets du PNRA n’ont pas été conçu selon une vision intégrée associant l’ensemble des départements ministériels, assurant une convergence des objectifs stratégiques et permettant d’interconnecter les actions projetées par ledit plan aux autres projets publics œuvrant pour les mêmes objectifs.

Par ailleurs, les prévisions du financement des projets du PNRA n'a pas été basée ni sur étude préalable, pour la détermination du coût des différentes activités composant ses projets, ni sur une évaluation précise des besoins financiers prioritaires.

Pour ce qui est du **bilan des réalisations du PNRA,** la Cour a relevé le non-achèvement de l'ensemble des projets planifiés dans les délais prévus initialement, fixés à l'horizon de 2021. En effet, le taux d'avancement global du PNRA a atteint 77% au 31 décembre 2022. Les causes de ce retard demeurent multifactorielles et diffèrent selon la nature de chaque projet.

En ce qui concerne **la transformation organisationnelle**, le rythme de réalisation de plusieurs activités structurelles nécessite d'être accéléré, à l'instar du programme d'amélioration de l'accueil des usagers et l'accompagnement des administrations concernées dans la préparation et l'activation des référentiels sectoriels d'accueil dont le délai de réalisation a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2025. La Cour note également le retard dans l'adoption du nouvel organigramme du département chargé de la réforme de l'administration qui a impacté la capacité de ce dernier à accompagner les chantiers et les projets structurants de l'administration marocaine particulièrement dans un contexte marqué par les mutations et les transformations socio-économiques.

En matière de **transformation managériale**, la réalisation des projets planifiés reste confrontée à quelques contraintes qui retardent leur mise en œuvre et qui sont principalement liées à la refonte des cadres législatifs et réglementaires encadrant cette transformation à l'instar de la révision du cadre réglementaire de la formation continue, la restructuration de la haute et moyenne fonction publique, les règles d'évaluation de la performance des fonctionnaires ou encore la protection sociale des fonctionnaires. Aussi, force est de constater la nécessité d'améliorer l'opérationnalisation de certains projets à l'instar du projet de suivi de la qualité des services publics ou encore la simplification des procédures administratives.

S'agissant de la **transformation numérique,** il a été relevé la nécessité d'accélérer le rythme de réalisation de certains projets. Ainsi, et nonobstant l'état d'avancement global des projets intégrés dans cet axe de transformation numérique ayant atteint 80% en septembre 2023, seul le projet de la maturité numérique des services publics a été achevé à 100%.

La Cour souligne également pour les projets de **la transformation éthique**, la nécessité d'accélérer l'adoption d'un cadre législatif pour un suivi efficient de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, de déployer le portail de publication proactive au sein de l'administration publique, d'accélérer le traitement des demandes des usagers pour une

consécration du droit d'accès à l'information, ainsi que de parachever les études nécessaires à la mise en place d'une gestion du temps administratif et la loi sur l'absentéisme illégal au travail, et ce pour asseoir une nouvelle vision de la gestion de la présence et de l'absentéisme au travail.

S'agissant de **la gouvernance du PNRA**, la Cour soulève la nécessité d'instituer un organe de pilotage stratégique au niveau du Chef de Gouvernement associant l'ensemble des parties prenantes, permettant d'orienter et de coordonner les actions entreprises et d'évaluer l'état d'avancement des projets programmés. De plus, la Cour souligne la nécessité d'améliorer les indicateurs de suivi de l'exécution des projets du PNRA en vue de permettre une évaluation précise des résultats et des réalisations.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour a recommandé** au ministère chargé de la réforme de l'administration de mettre en place une approche intégrée et participative dans l'élaboration des plans stratégiques associant l'ensemble des parties prenantes et s'appuyant sur un cadre logique axé sur les résultats.

La Cour a recommandé, également, de mettre en place les activités planifiées dans les délais impartis afin d'assurer l'aboutissement des projets du PNRA et d'atteindre les objectifs portés par les transformations structurelles. De même, **elle a recommandé** d'activer l'élaboration et l'adoption des textes juridiques qui cadrent les projets desdites transformations en associant les parties prenantes selon un plan d'action englobant l'ensemble de ces projets. **La Cour a recommandé** aussi de renforcer la communication autour des différents livrables du PNRA en mettant en place des plans de communication afin de promouvoir le déploiement des différents projets et notamment la charte des services publics et le système d'évaluation de la performance des fonctionnaires.

Elle a, enfin, recommandé au chef de gouvernement de prévoir un organe de pilotage stratégique associant l'ensemble des parties prenantes afin d'assurer l'atteinte des objectifs stratégiques assignés aux plans de la réforme de l'administration, et d'évaluer la mise en œuvre des projets réalisés par les départements ministériels et leur impact sur les citoyens.

Régime des arrondissements :

Impact limité nécessitant la révision du rôle et des attributions des arrondissements pour assurer une gestion de proximité efficace et efficiente

Le Maroc a adopté, depuis 2003, le régime des arrondissements en remplacement de celui de la communauté urbaine, précédemment utilisé, qui s'est avéré inefficace en raison de l'absence d'une vision unifiée et homogène pour la gestion des grandes villes, de la persistance des disparités économiques et financières entre les communes les constituant, outre la multiplicité des organes élus et la dispersion des moyens de travail.

Après l'adoption de la loi organique n°113.14 relative aux communes, le régime des arrondissements est resté en vigueur, avec la création d'arrondissements au niveau des communes de Casablanca, Rabat, Tanger, Marrakech, Fès et Salé, dépourvus de la personnalité morale, mais jouissant d'une autonomie administrative et financière et dotés de conseils d'arrondissements.

À noter que le conseil de l'arrondissement exerce, pour le compte du conseil de la commune et sous sa responsabilité et son contrôle, un ensemble d'attributions fixées par l'article 231 de la loi organique n°113.14 relative aux communes. Ces attributions concernent principalement la gestion des équipements de proximité (tels que les équipements sociaux, culturels et sportifs, ainsi que les halles, les marchés publics et les espaces verts dont la superficie est inférieure à un hectare). De plus, et en vertu de l'article 237 de la loi organique susmentionnée, les présidents des arrondissements sont compétents, principalement, en matière d'état civil, d'octroi de certaines autorisations en matière d'urbanisme, ainsi que la réception des déclarations prévues par l'article 236 de ladite loi organique.

En ce qui concerne la gestion stratégique, le rôle joué par les arrondissements reste limité à l'émission d'avis sur les plans d'action des communes, en ce qui concerne la partie à exécuter totalement ou partiellement dans les limites de l'arrondissement, comme stipulé au niveau de l'article 235 de la loi organique précitée. Dans ce cadre, les Cours régionales des comptes ont constaté qu'à l'exception de la commune de Fès, les cinq autres communes ne soumettent pas leurs plans d'action aux arrondissements pour avis, et ne les impliquent pas lors de la préparation desdits plans d'action. De plus, il a été relevé que la gestion des arrondissements ne repose pas sur une vision stratégique.

En outre, les Cours régionales des comptes ont constaté que **la coordination entre les communes et ses arrondissements** affiliés reste limitée. Ceci en raison de la non activation et/ou la non exploitation des différents mécanismes de coordination prévus par la loi organique susmentionnée, tels que le comité dénommé « conférence des présidents des conseils d’arrondissements », ainsi que les rapports semestriels établis par les présidents des conseils d’arrondissements et adressés au président communal concerné, en vue de présenter la synthèse desdits rapports au conseil de la commune.

Par ailleurs, **la délimitation des attributions des arrondissements** a connu plusieurs problématiques d’ordre juridique, ayant empêché ces entités de s’acquitter convenablement de leurs attributions. Ceci est principalement lié au pouvoir décisionnel limité des arrondissements, puisqu’il reste, en l’absence de la personnalité morale des arrondissements et de leur dépendance administrative et financière aux conseils communaux, tributaire de la volonté de ce dernier. En outre, la gestion, par les arrondissements, des équipements prévus par l’article 231 de la loi organique n’est pas systématique et dépend de leur mise à disposition aux arrondissements par le conseil communal. De plus, ladite loi organique a attribué aux arrondissements des compétences qui font partie des compétences partagées des communes avec l’État, prévues par les articles 87 à 89 (gestion des équipements de proximité sociaux, culturels et sportifs, ainsi que les attributions d’animation locale), alors que l’exercice de ces compétences, par les communes, reste conditionné par l’existence d’un cadre contractuel préalable État-communes, en plus de la disponibilité des ressources nécessaires.

En outre, les Cours régionales des comptes ont relevé que le rôle joué par les arrondissements, dans **la gestion de la chose communale,** reste limité. Et ce, en raison de l’implication réduite des conseils des arrondissements dans la soumission de propositions et d'avis, puisque le nombre moyen annuel de propositions faites par arrondissement, durant la période 2015-2021, varie entre deux propositions (Casablanca) et moins d’une proposition (Rabat), tandis que le nombre moyen annuel d’avis ne dépasse pas un avis par arrondissement par an. En outre, plusieurs équipements publics, énumérés dans l’article 231 de la loi organique précitée, ne sont pas gérés par les arrondissements, mais à travers le recours des communes concernées à la gestion déléguée et aux sociétés de développement local. S’ajoute à cela la multiplicité des acteurs impliqués dans le processus de l’octroi des autorisations en matière d’urbanisme et de la réception des déclarations, qui relèvent des compétences des présidents des arrondissements. Quant au domaine de l’animation locale, le rôle limité des arrondissements est principalement dû à leurs ressources financières

limitées et au manque de ressources humaines spécialisées dans ce domaine.

Concernant **les ressources financières allouées aux arrondissements**, qui représentent des charges obligatoires pour les communes (selon l'article 181 de la loi organique précitée), elles sont constituées de dotations globales dont le minimum a été fixé, par l'article 245 de ladite loi organique, à 10% du budget de la commune. Ces dotations ont atteint, durant la période 2015-2022, un montant de 5,19 milliards de dirhams, toutefois, la détermination du seuil minimum précité ne tient pas compte de l'importance des tâches assignées à la commune par rapport à celles dévolues aux arrondissements. Dans ce contexte, les Cours régionales des comptes ont constaté que les dotations sont restées en dessous du seuil susmentionné, en l'absence d'un cadre explicitant de façon claire les engagements à mettre en œuvre, par les arrondissements, en fonction d'objectifs préalablement convenus avec la commune.

De plus, **la répartition des ressources humaines entre la commune et les arrondissements** affiliés, ne repose pas sur des critères tenant compte de l'ampleur des tâches attribuées à chaque intervenant. Ainsi, malgré le fait que les compétences des communes dépassent les attributions des arrondissements, le nombre des fonctionnaires et agents affectés aux arrondissements, pour les six communes concernées, a constitué, en fin 2022, 69% de l'effectif global (soit 13.144 fonctionnaires et agents sur 20.739). À noter que les arrondissements ne disposent pas de ressources humaines qualifiées dans, principalement, les domaines techniques et ceux liés à l'animation locale.

Au vu de ce qui précède, la Cour des comptes recommandé au Ministère de l'Intérieur de revoir le rôle et les compétences attribués aux arrondissements, de manière à garantir, d'une part, la proximité des services pour les citoyens et, d'autre part, l'efficacité de la gestion des ressources financières et humaines. En outre, **la Cour a recommandé** au ministère de réviser les dispositions particulières aux communes soumises au régime d'arrondissements, de manière à leur permettre de disposer des mécanismes juridiques nécessaires pour la gestion des différents services et équipements qui leur sont attribués. **La Cour également recommandé** au ministère de reconsidérer les communes qui doivent continuer à adopter le système des arrondissements, en tenant compte de l'ampleur des équipements et des services gérés par chaque commune et les modes de gestion adoptés.

De plus, **la Cour a recommandé** aux communes et arrondissements concernés par ce régime, de renforcer les compétences des conseils d'arrondissements lors de la préparation, la mise en œuvre, le suivi et

l'évaluation des plans d'action de la commune, tout en incitant lesdits conseils à mettre en place une vision stratégique au titre de leurs mandats, dans la limite de leurs pouvoirs et en convergence avec le plan d'action de la commune. Aussi, **la Cour a recommandé** auxdites communes et arrondissements de renforcer la fonction d'évaluation et de suivi, en activant le mécanisme des rapports semestriels relatifs à la gestion des arrondissements, ainsi que le rôle de la conférence des présidents des conseils d'arrondissements, en incitant le conseil communal à étudier et statuer sur leurs livrables. **La Cour a recommandé également** d'adopter des critères objectifs, liés à l'ampleur des tâches assignées à chaque intervenant, pour répartir les ressources financières et humaines entre la commune et les différents arrondissements.

Développement du digital au Maroc :

Des efforts sectoriels qui manquent de convergence et de pilotage du changement

Le Maroc a adopté, depuis deux décennies, un ensemble de stratégies visant à réaliser le développement numérique dans les secteurs public et privé, en tant que levier essentiel du développement. Cependant, ces stratégies n'ont pas atteint les résultats escomptés. Dans ce contexte, la mission thématique sur le développement du digital au Maroc s'est intéressée à l'évaluation des aspects relatifs au cadre stratégique, juridique et institutionnel de la gouvernance numérique, à la transition numérique dans les secteurs public et privé, au développement des infrastructures numériques, ainsi qu'à la mise à niveau des ressources humaines et l'inclusion numérique.

Concernant le cadre stratégique de la gouvernance numérique, il a été relevé que le Plan Maroc Numérique 2020 (PMN), couvrant la période 2016-2020, n'a pas été déployé, en raison de sa non-adoption par les différents acteurs concernés, appartenant aux secteurs public et privé, qui n'ont pas été suffisamment impliqués lors de son élaboration. Ceci a eu pour conséquences le manque d'une vision commune et des insuffisances en matière de coordination entre les différentes parties prenantes, ce qui a nui au développement de ce domaine. En outre, il a été constaté que le Plan National de Réforme de l'Administration (2018-2021) a été élaboré sans tenir compte du PMN 2020, et dont certains projets importants ne sont pas encore achevés bien que les délais prévus soient dépassés. Il s'agit du schéma directeur de la transformation numérique de l'administration

publique, de la plateforme « Gateway gouvernementale » et du système d'information de gestion des ressources humaines.

Par ailleurs, le financement des projets de développement numérique constitue l'un des défis les plus importants à prendre en compte pour assurer le succès du chantier de transition numérique au niveau du secteur public. Surtout que le financement des projets dans ce domaine dépend, principalement, des dotations programmées dans les budgets des ministères, des établissements publics et des collectivités territoriales. Et ce, en l'absence de mécanismes de financement fondés sur la mutualisation et l'intégration entre les différents acteurs et permettant de rationaliser les dépenses, ainsi que de la faible mobilisation des fonds à travers des partenariats entre les secteurs public et privé. Il est à signaler que plusieurs fonds spéciaux du trésor, notamment le fonds de modernisation de l'administration et le fonds du service universel des télécommunications, contribuent au financement de différents projets en relation avec la transition numérique. Toutefois, les ressources qui sont allouées aux deux fonds sont insuffisantes pour assurer un financement adéquat de tous les projets liés à ce domaine.

Par rapport au cadre juridique de la gouvernance numérique, il a été relevé le retard dans l'adoption de certains textes juridiques, tels que le projet de loi n°41.19 relatif à l'administration numérique, élaboré depuis 2019, et qui vise à traiter des questions fondamentales à caractère transverse dans le domaine du développement du numérique dans les services publics. De plus, le succès des projets de développement numérique, notamment ceux liés à l'économie numérique, nécessite l'actualisation du cadre juridique et son adaptation aux exigences de la transition numérique. À ce titre, un ensemble de domaines ne sont pas encore encadrés juridiquement, notamment les archives électroniques, les registres électroniques, les copies de documents numériques, les monnaies cryptées, les plateformes numériques, l'intelligence artificielle et autres.

En ce qui concerne le cadre institutionnel de la gouvernance numérique, la Cour a relevé la nécessité de clarifier les attributions du Ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, en ce qui concerne, particulièrement, les attributions de la direction de l'économie numérique en matière de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation de la stratégie de développement numérique, ainsi que de renforcer le rôle de l'Agence de développement du digital (ADD) en tant qu'acteur de référence dans ce domaine. En outre, des divergences ont été relevées entre les différentes parties prenantes en ce qui concerne les conditions de mise en place des identifiants numériques, de leurs exploitations et les effets des choix établis sur la protection des données à caractère personnel. Et ce, sachant que les nouveaux défis liés au

développement rapide des technologies de l'information et du numérique, obligent à reconsidérer le cadre juridique, institutionnel et de gouvernance de la protection des données à caractère personnel.

Quant à la transition numérique dans le secteur public, la mise en œuvre des projets dans ce domaine connait des difficultés au niveau de la planification et du pilotage. De plus, l'infrastructure existante se caractérise par son hétérogénéité et son obsolescence. Aussi, le chantier relatif à l'interopérabilité entre les systèmes d'information doit être accéléré pour surmonter les difficultés constatées, tout en renforçant la gouvernance des données dans les administrations publiques et en accordant la priorité aux risques liés à la sécurité des systèmes d'information. Il a également été relevé que le chantier relatif à la simplification des procédures et formalités administratives, qui a débuté après l'adoption de la loi n°55.19, n'a pas fait l'objet d'une stratégie nationale spécifique permettant d'assurer les moyens et les outils nécessaires pour garantir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de cet important chantier.

En outre, et malgré les efforts déployés pour inventorier et analyser les différentes démarches et procédures administratives, certaines étapes importantes du processus restent à accomplir. Il s'agit essentiellement des opérations de documentation de toutes les décisions administratives et l'approbation, par la commission nationale de simplification des procédures et formalités administratives des actes administratifs transcrits avant leur publication sur le portail « Idarati ». De plus, l'application de certaines dispositions de la loi n°55.19 précitée, nécessite l'adoption des décrets qui les encadrent et les clarifient.

Au niveau de la transition numérique dans le secteur privé, 36% seulement des entreprises utilisent les technologies de l'information dans la gestion de leurs activités. En outre, il a été constaté que les services numériques destinés aux entreprises nécessitent d'être améliorés en ce qui concerne la simplification des procédures et formalités administratives, ainsi que l'interopérabilité des systèmes d'information tout en veillant à garantir les conditions propices au développement du commerce électronique, au vu de son fort potentiel. Dans ce cadre, il est à signaler que la réalisation de la plateforme électronique de création des entreprises en ligne, lancée depuis 2011, n'est pas encore achevée.

Concernant l'infrastructure numérique, considérée comme un pilier important du développement digital, il a été noté que malgré les efforts considérables réalisés, le secteur a toujours besoin de renforcer les acquis afin d'adapter l'offre de connexion aux réseaux de télécommunications aux exigences du développement du digital en assurant un niveau minimal des services proposés aux clients.

Au sujet de la mise à niveau des ressources humaines et de l'intégration numérique, il a été constaté le manque de ressources humaines dans les secteurs public et privé et l'absence d'une vision claire concernant la formation des compétences dans les domaines numériques. En outre, la fracture numérique constitue un défi majeur pour le développement numérique, du fait qu'une part importante de la population ne dispose pas des équipements nécessaires de connectivité, et compte tenu de la nécessité d'assurer la protection des droits et des données à caractère personnel des usagers d'internet.

Au vu des observations relevées, la Cour des comptes a recommandé au ministère de la Transition numérique et de la Réforme de l'administration, en coordination avec l'ensemble des intervenants concernés notamment les départements gouvernementaux et le secteur privé, d'adopter une stratégie nationale intégrée de développement du digital basée sur l'évaluation des besoins, tout en veillant à fixer des objectifs clairs, à assurer la disponibilité du financement des projets et à instituer les mécanismes nécessaires en matière de gouvernance, de suivi et d'évaluation. **La Cour a également recommandé** de compléter et d'actualiser le cadre juridique, afin d'accompagner le développement du numérique et pour l'adapter aux évolutions rapides que connaît ce domaine.

En outre, **la Cour des comptes a recommandé** d'accélérer la mise en œuvre du chantier de simplification des procédures et formalités administratives et du projet d'interopérabilité des systèmes d'information, en assurant les prérequis nécessaires, et de renforcer la protection des systèmes d'information contre les risques qui pèsent sur leur intégrité et sur la confidentialité et l'authenticité des données. **La Cour des comptes a également recommandé** de renforcer l'infrastructure de télécommunications afin de garantir sa qualité et son abordabilité, d'adopter une approche intégrée de formation, ainsi que d'assurer l'accessibilité des différentes couches sociales au monde numérique tout en garantissant leur protection contre les dangers d'Internet.

Système de formation initiale dans les métiers de la santé :

Nécessité de veiller à la détermination précise des priorités pour répondre à des besoins croissants et diversifiés

Les ressources humaines dans le secteur de la santé connaissent, depuis des décennies, des contraintes structurelles, liées principalement à leur pénurie. Le besoin en ressources humaines devrait s'accentuer, notamment avec l'accroissement de la population et la diversification de ses besoins en matière de soins de santé, et à la lumière de l'engagement du Maroc dans le vaste chantier de la généralisation de l'assurance maladie.

La mission de contrôle de la gestion de la formation initiale dans les métiers de la santé a pour objectif de s'assurer de la capacité actuelle et future du système de formation dans les métiers de santé à répondre adéquatement, en termes quantitatif et qualitatif, aux besoins du système de santé.

La mission s'est principalement penchée sur les aspects suivants : la capacité actuelle et future du système de formation dans les métiers de la santé, les aspects qualitatifs de la formation des études médicales, infirmières et techniques de santé, la Gouvernance du système de formation, ainsi que la Planification et l'adaptation de la formation aux besoins.

Concernant la capacité actuelle et future du système de formation dans les métiers de la santé, le dispositif public de formation a été renforcé par la création de nouvelles facultés de médecine et de pharmacie. De plus, depuis 2015, d'autres acteurs interviennent dans la formation dans les métiers de la santé, à savoir les facultés privées et celles relevant des fondations d'utilité publique. Toutefois, et en dépit de l'augmentation du nombre des établissements, l'offre de formation est restée concentrée sur l'axe Rabat-Casablanca-Marrakech, avec une part atteignant environ 60% de la capacité totale. Cette situation est due à une couverture incomplète de toutes les régions en facultés de médecine, de pharmacie et de médecine dentaire. Il est à noter que sur les sept facultés prévues, dans le cadre de l'initiative de formation de 3.300 médecins par an lancée en 2007, seulement trois facultés ont été effectivement créées à fin 2022.

Sur un autre plan, la comparaison entre les projections du scénario tendanciel actuel, basé sur l'évolution tendancielle du nombre des diplômés du domaine de la santé sur la période 2011-2021, et les projections du programme gouvernemental de renforcement de la densité du personnel de santé, a montré une différence de plus de 59.500 diplômés d'ici 2030, ainsi qu'une augmentation de la densité des professionnels de santé d'une valeur supplémentaire de 15 pour 10.000 habitants. Néanmoins, et en l'absence de mécanismes de régulation régionale, les effets escomptés de ce programme risquent de ne pas profiter, de manière équitable, à l'ensemble des régions, en vue de corriger les inégalités existantes.

S'agissant des aspects qualitatifs de la formation des études médicales, infirmières et techniques de santé, et malgré les efforts consentis dans le cadre des réformes précédentes pour améliorer la formation dans les métiers de la santé, des insuffisances subsistent qu'il convient de combler afin de rehausser qualitativement le niveau des formations dispensées. Il est ainsi noté la concrétisation partielle de la réforme des études médicales, pharmaceutiques et odontologiques et le non aboutissement aux objectifs escomptés par la réforme des études infirmières et techniques de santé.

En outre, plusieurs insuffisances ont été constatées sur le plan de la qualité de la formation liées, notamment, aux cursus de formation et à leur adaptation à la nature professionnalisante des métiers de la santé, au manque de ressources humaines pour améliorer l'encadrement des étudiants, au manque de terrains de stages et parfois leur inadéquation, ainsi qu'au faible usage et au défaut d'institutionnalisation des méthodes modernes d'enseignement, comme la simulation.

Au niveau de la gouvernance du système de formation dans les métiers de la santé, la pluralité des acteurs impliqués dans le processus de formation des professionnels de santé et les difficultés de coordination entre eux, ont impacté négativement la gouvernance du système de formation dans les métiers de la santé et sa capacité à mettre en adéquation les formations dispensées et les profils aux besoins du système de la santé.

Il convient de noter que le système de formation dans les métiers de santé, avec les entités et les structures dont il est composé, implique l'association de deux départements ministériels en ce qui concerne l'organisation des études et leur pilotage national et local. D'un côté, le Ministère chargé de l'Enseignement supérieur assure la tutelle des universités dont relèvent les facultés. D'un autre côté, le Ministère chargé de la Santé, dont relèvent les Instituts supérieurs des professions infirmières et techniques de santé, assure la tutelle des Centres hospitaliers universitaires.

Ce schéma institutionnel place la formation dans les métiers de la santé devant différents acteurs, ayant des statuts juridiques, des missions, des

instances de gouvernance et des tutelles différents. Bien qu'ils soient impliqués directement ou indirectement dans la formation, leurs attributions ne sont pas clairement définies dans ce domaine, et les mécanismes mis en place pour coordonner leurs actions sont insuffisants et peu efficaces. Cette situation impacte négativement la gouvernance du système de formation dans les métiers de la santé et sa capacité à répondre de manière appropriée aux besoins du système national de santé.

Concernant la planification et l'adaptation de la formation, la faiblesse des mécanismes permettant de déterminer les besoins qualitatifs et réels du système de santé, en ressources humaines, a eu des effets négatifs sur la planification de l'offre de formation, dans l'optique de l'orienter davantage vers les spécialisations qui connaissent des déficits importants. De plus, les dispositifs actuels de régulation des flux ne permettent pas d'orienter les étudiants vers les disciplines prioritaires et fortement déficitaires ou vers le compartiment du système de santé qui souffre le plus du déficit, à savoir le secteur public.

Eu égard à ce qui précède, et afin de permettre au Système de formation initiale dans les métiers de la santé de répondre aux besoins croissants et diversifiés du système de santé, et de développer la formation initiale dans les métiers de la santé, **la Cour des comptes a recommandé** au Chef du gouvernement et aux départements ministériels chargés de la santé et de l'enseignement supérieur, de mettre en place un système de gouvernance garantissant la coordination entre tous les acteurs, ainsi qu'un système de formation efficace doté d'un système de veille sectorielle et d'une ingénierie pédagogique capables de le faire évoluer afin de répondre aux besoins actuels et futurs en profils adaptés du système de santé. Elle a également recommandé aux départements ministériels signataires de la convention-cadre de renforcement de la densité des professionnels de santé 2022-2030, de poursuivre les efforts d'augmentation de la capacité de formation du système de formation des professionnels de la santé tel que prévu dans la convention-cadre, ainsi que de développer des mécanismes permettant la régulation de la distribution territoriale des flux des lauréats de cadres de santé.

En outre, l**a Cour a recommandé** aux départements ministériels chargés de la santé et de l'enseignement supérieur d'élaborer et de mettre en œuvre une réforme globale de la formation dans les métiers de la santé, basée particulièrement sur les principaux objectifs envisagés par les précédents projets de réformes, tout en tenant compte des spécificités de ces formations.

Prise en charge des parturientes et des nouveau-nés :

Pour des résultats à la hauteur des objectifs escomptés

Depuis plusieurs décennies, la santé maternelle et infantile constitue un enjeu de santé publique qui revêt une importance particulière sur le plan international : le taux de mortalité maternelle et infantile étant considéré comme l'un des indicateurs de mesure du développement social et humain des pays. Le Maroc a adhéré, depuis 2000, aux objectifs du millénaire en matière de développement. Il s'est engagé, à l'horizon 2015, à faire baisser le taux de mortalité maternelle d'une moyenne de 332 à 82 cas pour 100.000 naissances vivantes et à réduire le taux moyen de décès infantile (enfants de moins de 5 ans) de 76 à 25 décès pour 1.000 naissances vivantes. Le Maroc a également adhéré, depuis 2017, aux objectifs de développement durable des Nations unies, notamment l'élimination, à l'horizon 2030, des décès évitables des nouveau-nés et des enfants de moins de cinq ans.

Dans ce cadre, 13 missions de contrôle ont été réalisées, au niveau de 10 régions du Royaume, en vue d'examiner le cadre et le processus de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés au sein des établissements de soins publics concernés (y compris 3 centres hospitaliers universitaires). Ces missions ont principalement pour objectifs d'analyser les principaux indicateurs de la santé maternelle et infantile aux niveaux local, régional et national, d'examiner le cadre de gouvernance et le système d'information et d'apprécier la répartition et l'adaptation des moyens et ressources alloués aux établissements de soins, ainsi que les conditions de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés.

Concernant les indicateurs d'activité relatifs à la prise en charge des parturientes et des nouveau-nés, il est noté que le ministère de la Santé et de la protection sociale a, depuis 2008, mis en place des stratégies et des plans d'action qui visent la réduction de la mortalité maternelle et infantile. Cela a, en particulier, permis le développement et l'élargissement de l'offre publique de soins en maternité, et l'amélioration de la prise en charge des parturientes et des nouveau-nés. Ainsi, les indicateurs concernant cette filière de soins se sont améliorés, mais sont restés, dans leur majorité, en deçà des objectifs escomptés. De plus, l'absence de données fiables concernant ces indicateurs ne permet pas de connaître la situation réelle du processus de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés, ce qui peut entraver l'engagement de mesures de redressement adaptées.

En outre, la diminution des taux de mortalité maternelle et des nouveau-nés varie considérablement selon les milieux urbain et rural, ainsi qu'en fonction du niveau de vie et d'éducation.

S’agissant du cadre de gouvernance et du système d’information, il a été principalement constaté que la majorité des instances et des outils prévus, par le cadre réglementaire, n’ont pas été institués et que ceux mis en place ne sont pas fonctionnels, ce qui a limité l’impact du cadre de gouvernance sur la filière de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés. Ainsi, la planification de l’offre de soins de cette filière souffre du défaut d’implémentation des principaux outils de gouvernance, institués par la loi n°34.09 relative au système de santé et à l’offre de soins. Il s’agit notamment de la carte sanitaire, des schémas régionaux de l’offre de soins, des contrats-programmes, des plans d’action régionaux et des projets d’établissements hospitaliers.

En outre, le système d’information dédié au processus de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés est dépassé, puisqu’il ne permet pas de collecter les informations requises et d’assurer leur exploitation afin de générer des états fiables, permettant de faciliter la prise de décision en temps opportun. Ainsi, en l’absence de système d’information intégré et précis de l’état civil, la collecte des indicateurs d’activité, relatifs à la santé maternelle et infantile, notamment ceux concernant la mortalité maternelle, est basée sur les enquêtes périodiques réalisées par le ministère, sachant que l’article 17 de la loi n° 34.09 prévoit l’instauration d’un système d’information sanitaire national à même d’assurer la collecte, le traitement et l’exploitation de toutes les informations essentielles, des établissements de soins publics et privés, relatives à leurs activités et leurs ressources, ainsi que l’évaluation du niveau et de la qualité des soins qu’ils dispensent.

Pour les ressources et les moyens, il a été constaté que la majorité des constructions et infrastructures, dédiées aux maternités des hôpitaux et maisons d’accouchement, s’écarte des critères prévus par les référentiels du ministère de la Santé et de la protection sociale. De plus, ces établissements de soins souffrent d’un déficit aigu en matière de ressources humaines et d’équipements biomédicaux, et, dans la plupart des cas, d’une sous-dotation en médicaments et dispositifs médicaux requis. Ces insuffisances entravent, de manière générale, l’exploitation rationnelle et optimale de ces établissements. Plus particulièrement, elles limitent l’efficacité et l’efficience des opérations de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés.

Au niveau des conditions de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés, il a été relevé que le cadre de gestion des services et prestations dédiés connait plusieurs insuffisances. Il s’agit notamment du

respect limité des manuels d'accréditation hospitalière, de l'inobservation des bonnes pratiques communément reconnues, en plus de la faible humanisation des conditions de réception et d'hébergement des parturientes et des nouveau-nés, ce qui ne permet pas d'assurer une prise en charge adaptée.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes a recommandé au ministère de la Santé et de la protection sociale de veiller à la mise en place du cadre et des ressources nécessaires pour améliorer les indicateurs d'activité de la filière de prise en charge des parturientes et des nouveau-nés, ainsi qu'à l'institution d'un cadre de gouvernance fonctionnel, efficace et adapté au fonctionnement des établissements de soins.

La Cour a également recommandé au ministère d'assurer la mise à niveau des établissements de soins, notamment par l'aménagement des locaux et des infrastructures, et leur dotation en équipements, ressources humaines, médicaments et dispositifs médicaux nécessaires à leur fonctionnement normal, de veiller au respect des épisodes de soins prévues pour les parturientes et les nouveau-nés, ainsi que de mettre en place un cadre de gestion permettant de garantir les conditions d'humanisation des prestations de soins et des services dispensés.

Bureaux communaux d'hygiène :
Service vital nécessitant le renforcement de ses capacités afin de repositionner dans le système de santé national et améliorer la qualité de ses prestations

La préservation de l'hygiène, la salubrité, la protection de l'environnement et la lutte contre les vecteurs des maladies constituent des services de proximité relevant des compétences dévolues aux communes, à travers les bureaux communaux d'hygiène (BCH), et ce en vertu de la loi organique n°113.14 relative aux communes. La pandémie de Covid-19 a rappelé les rôles prédominants de ce service et de ses agents, ainsi que leur place dans le système de santé national. Néanmoins, l'état actuel des BCH dévoile encore diverses contraintes affectant le fonctionnement de ce service et la qualité des prestations rendues aux citoyens.

Parmi les principales illustrations de ce dysfonctionnement, le constat que 41% des BCH connaissent des difficultés dans **l'exercice de la majorité de leurs compétences fondamentales,** et de surcroit, 43% d'entre eux ne les exercent pas du tout. En guise d'exemple, 6% des BCH seulement

entreprennent des actions de lutte contre les animaux errants, tandis qu'environ 49% n'assurent pas les prestations de médecine légale et ne disposent pas de morgues. En outre, plus de la moitié de ces bureaux mène difficilement leurs attributions relatives à la lutte contre les insectes nuisibles et les rongeurs, la lutte contre la rage ainsi que le contrôle de la qualité des produits alimentaires, des eaux et la réalisation des analyses de laboratoire y afférentes. Quant au contrôle des locaux commerciaux et industriels, 60 % des BCH sont dans l'incapacité de d'assurer cette mission convenablement.

En ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel, la gestion des bureaux d'hygiène nécessite d'adopter des textes législatifs et réglementaires permettant de définir et d'organiser certains domaines de leurs interventions, tels que les procédures de saisie des marchandises et des animaux, ainsi que celles relatives à la réalisation des analyses de laboratoire. De plus, il est nécessaire d'encadrer les situations juridiques des ressources humaines des BCH, à l'instar des infirmiers communaux et des agents chargés de certaines opérations dangereuses (telles que l'utilisation de pesticides et l'intervention pour lutter contre les animaux errants), en plus de l'organisation de la permanence du personnel médical et paramédical.

Et en vue d'améliorer la couverture territoriale de ce service communal, le programme de création des groupements de communes, en partenariat avec le Ministère de l'Intérieur, a été mis en place pour construire et équiper 76 BCH à l'échelle intercommunale, au profit de 793 communes, durant la période 2019-2024. À ce titre, il a été relevé qu'en fin septembre 2022, près de 210 communes, qui ne disposaient pas d'un BCH, ont pu bénéficier de ce programme. Cependant, malgré que ce programme, qui vise à atteindre un taux de couverture de 71%, ait permis d'élargir la couverture territoriale en ce service à 27%, son aboutissement s'affronte à des difficultés d'ordre organisationnel se rapportant à la faible coordination entre les communes concernées et à l'insuffisance des moyens mis en place.

S'agissant **des contraintes qui limitent la performance des BCH,** elles sont essentiellement liées à **l'intérêt réduit accordé par les conseils délibérants des communes,** aux domaines de la prévention et la préservation de l'hygiène. Et ce, au niveau des plans communaux et plans d'action élaborés, puisque les projets afférents aux domaines de l'hygiène et de la salubrité représentent 5% seulement des projets prévus, ainsi qu'au niveau des sujets inscrits aux ordres du jour des sessions des conseils délibérants, dont 4% seulement concernent les domaines précités.

De plus, la défaillance des **mécanismes de contrôle et de reddition des comptes,** au niveau des communes concernées, constitue un facteur de contre-performance des BCH. En effet, dans la plupart des cas, le suivi et l'évaluation de leur performance ne sont pas effectués, surtout que la majorité des BCH (69%) n'a pas adopté de plans d'intervention. En outre, les rapports réalisés par ces bureaux se limitent aux statistiques périodiques et partielles, qui ne reflètent pas de manière appropriée la performance de ce service communal et ne permettent pas, par conséquent, de réaliser le suivi et l'évaluation.

D'un autre côté, l'insuffisance des **moyens matériels** mis à la disposition de ces bureaux impacte sensiblement sa performance, surtout que la part des dépenses des communes dans le domaine de la prévention et de la préservation de la santé n'a pas dépassé 1% des dépenses annuelles de fonctionnement. De plus, les services et les équipements de base ainsi que les moyens de travail dont disposent les BCH demeurent limités, par rapport à la multitude et l'importance des missions qui leur incombent. En effet, seuls 15% de ces bureaux disposent de morgues, 7% ont une fourrière pour animaux errants et 4% sont dotés d'un laboratoire d'analyses. Tandis que 51% des BCH ne disposent pas de dépôt de médicaments, 63% de salle d'examens et 71% de parc pour engins. Il est également nécessaire d'instaurer des outils de travail et de gestion modernes pour améliorer la performance de ce service, de le numériser et de faciliter la communication avec les usagers, d'autant plus que le pourcentage des BCH qui disposent d'un site électronique ou sont dotés d'un numéro vert ne dépasse pas, respectivement, 12% et 6%.

En outre, le manque en **ressources humaines qualifiées**, le défaut de leur mise à niveau et l'absence de mécanismes en faveur de leur motivation, sont des facteurs essentiels qui agissent négativement sur la performance des bureaux d'hygiène. Dans ce sens, l'effectif des cadres médicaux et paramédicaux ne dépasse pas 319 cadres, ce qui représente 24% de l'ensemble du personnel des BCH. S'ajoute à cela que seuls 5% du personnel exerçant dans le domaine sanitaire et de prévention, au niveau des communes, ont bénéficié de sessions de formation continue durant la période 2017-2021. Par ailleurs, il a été noté que les cadres des BCH, en particulier les paramédicaux, ne bénéficient pas des mêmes indemnités et avantages accordés à leurs homologues dans d'autres administrations publiques, notamment les indemnités pour risques professionnels et pour heures supplémentaires. Aussi, la difficulté de mutation des cadres médicaux et paramédicaux restreint l'attractivité de l'emploi au sein de ce service communal.

Par conséquent, un nombre important de projets de construction et d'équipement des BCH restent **en souffrance, que ce soit en phase**

d’exécution ou en phase d’exploitation, ce qui entrave l’atteinte des objectifs escomptés. En effet, parmi 32 projets réalisés complètement, 14 bureaux ne sont pas exploités alors que 9 ne le sont que partiellement.

Eu égard à ce qui précède, et en vue de surmonter les défaillances précitées, de créer un environnement propice pour assurer plus d’efficacité dans la performance des BCH et d’offrir des prestations de meilleure qualité aux citoyens, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de l'Intérieur, par son intermédiaire aux communes, de mettre en place un cadre législatif et réglementaire clair, global et actualisé régissant les BCH et leurs interventions, et qui clarifie leurs rapports avec les autres parties prenantes, ainsi que de poursuivre les efforts menant à une couverture territoriale appropriée des services publics de prévention et de préservation de la santé, selon une approche jumelant proximité et efficacité.

En outre, **la Cour a préconisé** de doter les BCH en ressources humaines qualifiées et en nombre suffisant pour assurer leurs missions, tout en mettant en place un cadre adéquat de motivation, ainsi que de mettre à leur disposition les moyens matériels et logistiques nécessaires à leur fonctionnement et à la communication avec les usagers.

Elle a également recommandé de suivre et d’évaluer la performance des BCH en se basant sur des plans d’action clairs, déclinés en objectifs et assortis d’indicateurs, tout en tenant compte des moyens mis à la disposition de ces bureaux, ainsi que d’instaurer un processus de planification de la réalisation des projets de construction et d’équipement des BCH permettant de surmonter les dysfonctionnements entravant leur exploitation ou l’atteinte des objectifs fixés, tout en veillant à évaluer l’expérience de création des groupements de communes opérant dans la construction et l’équipement des bureaux d’hygiène.

Écoles communautaires :
Entre perspectives de mise en œuvre et contraintes réelles

Dans l’objectif d’assurer le regroupement des élèves, relevant de la même commune, au sein d’écoles qui offrent de meilleures conditions de scolarité et d’apprentissage, le ministère chargé de l’Éducation nationale a lancé, en 2009, un nouveau modèle d’école primaire. Il s’agit des écoles communautaires qui sont dotées d’internats, de cantines, de transport scolaire et de logements pour les enseignants.

La mission de contrôle portant sur les écoles communautaires a examiné le modèle des écoles communautaires tel que conçu et mis en œuvre, ainsi que sa capacité à répondre aux besoins et aux objectifs pour lesquels il a été instauré. Cette mission a principalement mis l'accent sur le cadre stratégique et juridique des écoles communautaires, le bilan des réalisations, la gestion et l'exploitation des écoles communautaires ainsi que l'efficacité et le rendement de ces écoles.

Concernant le cadre stratégique et juridique des écoles communautaires, la Cour a relevé l'absence d'une stratégie formalisée et dédiée aux écoles communautaires, clarifiant les rôles des différentes parties prenantes, établissant une vision claire et précise pour la création et le développement de ce modèle, et définissant les objectifs à atteindre, en plus d'une programmation adéquate des constructions, des ressources humaines et financières à allouer, et l'établissement des indicateurs de suivi. À cet effet, la création des écoles communautaires est faite dans le cadre de programmes de construction ponctuels, séparés et peu cohérents.

Il a également été noté l'absence d'un cadre juridique spécifique au modèle des écoles communautaires, qui fixe son statut, son mode de fonctionnement et les missions qui lui sont assignées. En effet, et malgré les spécificités des écoles communautaires en termes de prestations offertes, elles sont soumises aux mêmes dispositions réglementaires appliquées aux écoles primaires ordinaires.

Au niveau du bilan des réalisations, le nombre des écoles communautaires a atteint, au cours de l'année scolaire 2021-2022, 226 écoles. Toutefois, la part des écoles communautaires, au niveau national, ne représente que 5% de la totalité des écoles primaires en milieu rural. De plus, il a été relevé que 75 écoles communautaires ne disposent pas d'un internat, soit 33% de l'ensemble des écoles communautaires réalisées, et que les internats, mis en place au niveau de 28 écoles communautaires, ne sont pas fonctionnels.

Par ailleurs, la mise en place des écoles communautaires a connu d'autres insuffisances, liées principalement au manque d'identification des besoins, à la non réalisation des études préalables et celles portant sur les conditions sociologiques et culturelles de la population cible, ainsi qu'à l'absence d'un cahier de charges type qui spécifie de manière précise les composantes et les conditions de réalisation des écoles communautaires.

Concernant la gestion et l'exploitation des écoles communautaires, il a été noté l'absence d'un cadre organisationnel clair qui unifie le fonctionnement desdites écoles. Ainsi, un déploiement différencié et hétérogène de l'organisation et de la gestion des écoles communautaires a été constaté entre les Académies régionales d'éducation et de formation

(AREF), voire entre les directions provinciales/préfectorales de la même AREF.

La Cour a également constaté que les écoles communautaires ont assuré, pour l'année scolaire 2021/2022, la scolarité de 60.869 élèves, ce qui ne représente que 3% des élèves de primaire en milieu rural. De plus, le taux d'exploitation de ces écoles, au niveau national, ne dépasse pas 50% de leur capacité d'accueil. Cette situation est aggravée par la sous exploitation des internats et l'insuffisance des infrastructures de certaines écoles communautaires. En effet, 79 écoles communautaires ne disposent pas de terrains de sport et 95 écoles ne comportent pas de salles multimédia, ce qui ne permet pas aux élèves de pratiquer des activités sportives et de bénéficier des activités parascolaires liées aux nouvelles technologies.

Sur les plans de l'efficacité et du rendement, les écoles communautaires n'ont pas contribué de manière significative à l'amélioration du niveau des apprentissages. En effet, il n'y a pas de différence significative entre les taux de réussite des écoles communautaires et ceux des autres unités scolaires relevant de la même commune, puisque cette différence ne dépasse pas 3%, en faveur des écoles communautaires. En outre, l'analyse du parcours scolaire de la promotion 2015/2016, au niveau collégial, a confirmé la contribution limitée des écoles communautaires à l'amélioration de la qualité des apprentissages pour les cinq matières fondamentales (langue arabe, langue française, mathématiques, physique chimie et sciences de la vie et de la terre), en comparaison avec les autres unités scolaires relevant des mêmes communes.

Eu égard à ce qui précède, il apparaît que les objectifs prévus par la création des écoles communautaires n'ont pas été atteints, en particulier, ceux relatifs à l'abandon progressif des satellites, l'amélioration de la qualité des apprentissages, la rationalisation de la gestion des ressources humaines et l'intégration de l'école communautaire dans son environnement. En vue de permettre la réussite du modèle de l'école communautaire, **la Cour des comptes a recommandé** au Ministère de l'Éducation nationale, du Préscolaire et des Sports de mettre en place un cadre réglementaire adapté aux écoles communautaires, et d'élaborer une stratégie nationale dédiée à l'école communautaire traduisant, notamment, la vision du ministère de tutelle, les objectifs assignés et le mode d'opérationnalisation de ces écoles, en tenant compte des spécificités locales.

La Cour a également recommandé la révision du cadre de référence des écoles communautaires, en veillant à assurer la souplesse nécessaire quant à son application par les AREFs, ainsi que l'ouverture sur les conseils élus et la société civile afin de les associer dans la gestion des écoles communautaires.

Secteurs productifs et des infrastructures

Valorisation des barrages :
Coordination entre les parties prenantes à renforcer et programmes d'amélioration de la rentabilité à accélérer

Depuis le lancement en 1967 de la « politique des barrages », la capacité de stockage de l'eau au Maroc a évolué considérablement, passant de deux (2) milliards de m³ à 19,9 milliards de m³ sur la période 1967-2023. Le Maroc dispose actuellement d'un patrimoine de 152 grands barrages et 136 petits barrages. 18 grands barrages sont également en cours de construction avec une capacité totale de six (6) milliards de m³.

En parallèle à la construction des barrages, le Maroc a développé une infrastructure hydroagricole permettant d'irriguer, à partir de ces ouvrages, près de 1,3 million d'hectares, et une infrastructure de production et de distribution de l'eau potable, alimentée à raison de 68% par des ressources en eau superficielles. La valorisation énergétique des barrages participe pour sa part, bien que d'une manière limitée, à la satisfaction des besoins énergétiques du pays, avec une contribution de 3% de la production nationale d'électricité en 2021, contre une contribution de 16% en 2010.

La mission de la Cour des comptes s'est fixée pour principal objectif d'évaluer la stratégie et les actions de valorisation des barrages prévus par les documents de planification en matière de l'eau, notamment la Stratégie nationale de l'eau (SNE) 2009-2030, le Plan national de l'eau 2010-2030 et les Plans directeurs d'aménagement intégré des ressources en eau (PDAIREs) 2011-2030.

Concernant la cohérence des programmes et des mesures mises en œuvre pour valoriser les barrages, il a été relevé l'absence d'un ensemble de programmes en relation avec cette valorisation, notamment le programme dédié à la réhabilitation des canaux de transport d'eau depuis les barrages. Il convient de signaler que ce programme, s'il avait été mis en œuvre, aurait permis des économies d'eau importantes, estimées à 400 millions de m³ par an.

En outre, aucun programme de valorisation des petits barrages n'a été mis en place. La majorité de ces barrages (94%) ne sont pas mis à la disposition des Agences de bassins hydrauliques après leur construction et sont pratiquement en état d'abandon. De sa part, le « Programme national de

prévention et de lutte contre la pollution industrielle », lancé en 2009, est resté un document d'encadrement et n'a pas été suivi par un plan de mise en œuvre.

Des insuffisances au niveau du **pilotage, suivi et coordination** ont, de leur part, affecté la cohérence des objectifs et de la stratégie de mise en œuvre de programmes et projets en lien avec la valorisation des barrages. Parmi ces insuffisances, l'absence d'une entité chargée de la supervision et la direction de la mise en œuvre de la SNE 2009-2030.

Au niveau des réalisations en matière de valorisation des barrages, des retards significatifs par rapport aux prévisions ont été enregistrés au niveau des projets de barrages. En effet, sur la période 2010-2020, sur une trentaine de grands barrages prévus, seuls 16 ont été construits, soit un taux de réalisation ne dépassant pas les 53%. De même, la réalisation des études relatives aux **projets d'interconnexion des bassins hydrauliques** a enregistré un retard de plus de 10 ans. En effet, elles ont démarré en 2007 mais demeurent toujours en cours d'exécution jusqu'à septembre 2023, alors que leur achèvement était prévu en 2013. Cette situation, ainsi que la non prise de mesures concrètes pour la mobilisation du financement ont retardé le lancement de ces projets.

En matière d'alimentation en eau potable à partir des barrages, des retards par rapport aux prévisions des PDAIREs ont été également enregistrés dans l'ensemble des projets prévus. Ainsi, sur 19 projets prévus, neuf (9) ont enregistré un retard de plus de cinq (5) ans, quatre (04) projets ont enregistré des retards entre deux (2) et cinq (5) ans, et six (06) projets ont été annulés pour différentes raisons.

Concernant la valorisation agricole des barrages, l'adoption de l'irrigation localisée dans les projets d'extension de l'irrigation à l'aval des barrages a constitué une évolution positive par rapport aux projets réalisés avant le Plan Maroc vert. Toutefois, les difficultés d'équipement à la parcelle ont retardé significativement l'atteinte des objectifs escomptés. Ces mêmes difficultés ont également retardé l'atteinte des objectifs de reconversion à l'irrigation localisée à l'aval des barrages.

De sa part, la valorisation énergétique des barrages n'a pas évolué selon les objectifs tracés (capacité de 2000 MW à l'horizon 2015), et la capacité installée du parc hydroélectrique national stagne à hauteur de 1772 MW depuis l'année 2010.

Dans le domaine de la valorisation touristique des barrages, une convention de coopération pour le développement, la promotion et la mise en œuvre de programmes de valorisation touristique des lacs naturels, des retenues de barrages et des oueds, a été signée en 2016 entre le département

chargé de l’Eau, le département chargé du Tourisme et la Société marocaine d’ingénierie touristique (SMIT). Toutefois, les parties prenantes n’ont pas trouvé de consensus au sujet du financement de l’aménagement et de l’équipement des sites à haut potentiel touristique.

En ce qui concerne les effets des actions de valorisation, il a été relevé que les grands barrages mis en service sur la période 2010-2020 n’ont permis d’augmenter le volume d’eau mobilisé que de 246 millions de m^3, soit 14,5% seulement de l’objectif escompté en 2030, à savoir un volume additionnel de 1,7 milliards de m^3.

Au vu de de ce qui précède, la Cour des comptes a recommandé de renforcer la coordination entre les principales parties prenantes concernées par la valorisation des barrage (le département chargé de l’Eau, le département chargé de l’Agriculture et l’ONEE), dans le but de réaliser les projets de valorisation dans les délais convenus et atteindre les objectifs de rentabilité économique escomptés.

Pour une meilleure valorisation des eaux mobilisées par les barrages, la **Cour a également recommandé** d’accélérer la mise en place d’un programme national de réhabilitation des adductions entre les pieds de barrages et les têtes des périmètres irrigués, de renforcer les actions de valorisation des petits barrages, et de mettre en place un programme national de prévention et de lutte contre la pollution industrielle des ressources en eau superficielles.

Par ailleurs, la Cour a recommandé d’accélérer la réalisation des études techniques et financières relatives aux projets d’interconnexions des bassins hydrauliques, et de veiller à la qualité des études de rentabilité économique des barrages.

Enfin, concernant la valorisation touristique des barrages, **la Cour a recommandé** de revoir le cadre de coopération entamée, en 2016, entre le département chargé de l’Eau, le département chargé du Tourisme et la SMIT en prenant en considération les défis du financement.

Gouvernance du secteur portuaire :
Nécessité de développer une vision globale impliquant tous les acteurs et de renforcer les mécanismes de gouvernance pour un développement durable et équilibré

La gouvernance du secteur portuaire a connu une réforme importante en 2006, avec la promulgation de la loi n° 15.02 relative aux ports et la création de l'Agence nationale des ports (ANP) et de la Société d'exploitation des ports. Cette réforme a visé à accroître la compétitivité de ce secteur et à assurer la continuité des chaînes logistiques du commerce extérieur du pays. Depuis lors, la gouvernance du secteur portuaire a fait face à un nombre de défis se rapportant notamment à la nécessité d'assurer le fonctionnement des ports pour éviter toute interruption dans les chaînes logistiques du commerce extérieur du pays, à la préservation des emplois et des acquis des ressources humaines du secteur, en plus de la mise de la situation des usagers portuaires en conformité avec dispositions de la loi n° 15.02 susmentionnée.

Concernant le développement de l'activité portuaire, celle-ci a connu une évolution à deux vitesses entre les 38 ports relevant de l'ANP et le port de Tanger Med relavant de l'Agence spéciale Tanger Med (TMSA).

D'une part, le trafic transitant par les ports sous l'autorité de l'ANP est un trafic domestique, caractérisé par son évolution qui correspond globalement à celle des importations et exportations propres du pays, et suit de ce fait l'évolution de l'économie nationale. Il a connu une augmentation annuelle moyenne de 3% entre 2010 et 2021.

D'autre part, le trafic transitant par le port de Tanger Med, qui a constitué 47% du trafic commercial total en 2021, a connu une augmentation annuelle moyenne de 14,4% entre 2010 et 2021. Ce trafic est dominé par le transbordement caractérisé par sa volatilité et qui a constitué entre 2010 et 2021, en moyenne annuelle, 74% du trafic global pris en charge par ce port.

En outre, l'Agence Spéciale Tanger Med (TMSA) aspire à devenir un opérateur intégré qui opère sur plusieurs maillons de la chaine logistique. C'est ainsi qu'en juillet 2021, l'Etat a opéré une cession de 35% du capital de Marsa Maroc (1er manutentionnaire à l'échelle nationale) au profit de TMSA, pour un montant de 5,3 MMDH.

En revanche, l'ANP ne dispose pas d'une visibilité sur son évolution malgré son poids socio-économique important, avec notamment une part de 82% du trafic domestique à travers le reste des ports du Maroc, qu'elle

gère dans un système de péréquation permettant de prendre en charge plusieurs ports structurellement déficitaires.

En effet, l'Agence a présenté en 2018 à son conseil d'administration une étude de positionnement stratégique qui définissait également la stratégie de l'Agence à l'horizon 2025. Cette étude a été soumise aux deux tutelles de l'agence (ministère chargé des Finances et ministère chargé de l'Equipement) mais n'a pas eu de suite. En effet, la prise de décision quant au devenir de l'Agence a été mise en veille, coïncidant avec lancement de la réforme du secteur des établissements et entreprises publics.

En ce qui concerne la situation financière de l'Agence, bien que celle-ci ait enregistré des résultats nets positifs sur les dix dernières années, une situation différenciée a été relevé pour chacun des ports sous son autorité. En effet, entre 2010 et 2021, sur les situations des 34 ports examinées, trois seulement ont été bénéficiaires à savoir, les ports de Casablanca, Jorf Lasfar et Agadir. La situation de trois autres ports commerciaux a été globalement équilibrée (ports de Nador, Mohammadia et Safi) ainsi que celle de deux ports de plaisance (Saidia et Kabila). Pour les 26 ports restants, soit 76% des ports gérés par l'agence, ils ont été tous déficitaires sur la période précitée.

Ce déficit peut être qualifié de structurel vu les recettes limitées de ces ports et les charges élevées de leur exploitation. Il risque de se creuser du fait de la tendance haussière des charges de maintenance des ouvrages portuaires d'une part, et de l'absence d'un plan d'action visant l'amélioration des recettes des ports déficitaires, d'autre part.

Concernant la gouvernance stratégique du secteur, le rôle du ministère chargé de l'Equipement nécessite d'être clarifié et renforcé en matière de gestion stratégique du secteur, notamment par la formalisation du comité portuaire qui a été mis en place par le ministère en 2016. Il s'agit d'un comité, présidé par le ministre chargé de l'Equipement et composé des principaux acteurs du secteur, chargé de discuter les questions stratégiques ayant un caractère transverse.

D'autre part, il a été relevé qu'après plus de 15 ans du lancement de la réforme portuaire, il n'y a pas encore eu une évaluation de cette réforme. Des initiatives ont été lancée dans ce sens par l'ANP en 2013, puis par le ministère chargé de l'Equipement en 2018, mais suite à des difficultés de collecte des données nécessaires, ladite évaluation n'a pas été réalisée.

S'agissant du suivi de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière portuaire par le ministère chargé de l'Equipement, la Cour a noté la nécessité de mettre en place des mécanismes formels d'échange de données entre le ministère en charge de

l’Equipement et les autorités portuaires. Certes, le ministère en charge de l'Equipement préside le Conseil d'Administration de l'Agence nationale des Ports, qui comprend également des représentants de la Direction des ports et du domaine public maritime. Cependant, il n’y a pas d’échange régulier et automatique de données liées au secteur à l’exception de celles liées à l’activité portuaire. Des données sont également échangées, occasionnellement, à la demande du ministère, notamment lors de la réalisation d'études portant sur le secteur.

La Cour des comptes a relevé également la non mise en place de l’observatoire national du secteur portuaire, prévu par la stratégie du secteur et qui vise essentiellement à valoriser et renforcer le capital informationnel du secteur et fournir ses principaux indicateurs. De même, un contrat programme Etat-ANP n’a pas été signé malgré le lancement de discussions à ce sujet depuis 2008, entre l’Agence et les deux ministères de tutelle (chargés des Finances et de l’Equipement).

En ce qui concerne la gouvernance des autorités portuaires, l’ANP ne dispose pas d’une stratégie de gestion des infrastructures portuaires dont elle dispose, ni d’un inventaire des infrastructures pouvant être concédées, ce qui entrave la mise en place de plans de gestion du domaine public portuaire, avec un calendrier prévisionnel des mises en concession.

L’ANP ne dispose pas également d’une procédure formelle et unifiée précisant la constitution des commissions pluridisciplinaires affectées au suivi des concessions et la fréquence de leur intervention, notamment en ce qui concerne les opérations de contrôle. Cela entrave le processus visant à garantir la qualité des services fournis et l'exactitude des informations communiquées par les concessionnaires.

Par ailleurs, les concessionnaires ont une obligation contractuelle de communiquer des informations relatives à leurs activités (statistiques mensuelles, bilans d’activité, états financiers, etc.). Néanmoins, l’ANP n’a jamais procédé à des audits des concessionnaires pour s’assurer de la pertinence de l’information qu’ils fournissent à l’autorité portuaire.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes a recommandé au ministère chargé de l’Equipement de garantir la participation effective des différentes parties concernées par la gouvernance du secteur portuaire, y compris les régions, ainsi que le ministère chargé du Tourisme pour les ports de plaisance, et le ministère chargé de la Pêche maritime pour les ports de pêche, tout en veillant à l'étude des différents mécanismes de financement possibles et appropriés.

La Cour a recommandé, également, au ministère de l’Economie et des finances, en collaboration avec le ministère chargé de l’Equipement,

d’accélérer, la conclusion d'un contrat programme entre l’Etat et l’ANP, conformément à la loi-cadre n°50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publiques, traitant en particulier les engagements relatifs à l’élaboration d’un plan d’investissement, de modèle d’affaires visant à pérenniser l’équilibre financier des ports, ainsi que de mécanismes formalisés pour la préparation, la mise en œuvre et le suivi des contrats de concession.

La Cour a également recommandé à l'ANP de soumettre à son conseil d'administration des propositions appuyées par des plans d'affaires pour lui permettre de définir une stratégie compatible avec la politique sectorielle de l’État, et d'adopter des mécanismes de gouvernance et de gestion des risques pour atteindre les objectifs énoncés dans le contrat programme et évaluer la performance et les résultats.

Tourisme interne :

Retard dans la mise en place d’une offre touristique adaptée accompagnant la dynamique enregistrée dans le secteur

Le tourisme interne a connu particulièrement durant la période de la crise du Covid19, un regain d’intérêt dans la mesure où il a joué un rôle d’amortisseur permettant de maintenir le système productif touristique en marche, malgré les mesures sanitaires restrictives et la fermeture des frontières.

Concernant les performances du secteur, le tourisme interne a enregistré une croissance en termes de nuitées dans les établissements d’hébergement touristique classés (EHTC), plus rapide que le tourisme récepteur durant la période 2010-2019, enregistrant une évolution de +94% avec un taux de croissance annuel moyen de +7,64% contre +2,51% pour le tourisme récepteur. Pour ce qui est de la période 2020-2021 concernée par la crise du Covid 19, le tourisme interne a enregistré une baisse des nuitées de l’ordre de 18% contre 83% pour le tourisme récepteur.

Ces résultats ont permis au tourisme interne de se positionner comme premier marché au niveau national en termes de nuitées réalisées dans les EHTC, devançant les principaux marchés émetteurs de la destination nationale, la France et l’Espagne.

Il convient de souligner que cinq destinations seulement concentrent 63% des nuitées réalisées au niveau national en 2021 et 59% des arrivées. Il s’agit de Marrakech qui a maintenu sa position comme principale

destination nationale avec 23% des nuitées, suivi par Agadir & Taghazout avec 19%, Tanger avec 10%, Casablanca avec 6% et Fès avec 5%.

En ce qui concerne la gouvernance du secteur, la Cour a noté des insuffisances en matière de pilotage stratégique, par le ministère chargé du tourisme, des actions mises en œuvre par les organismes sous sa tutelle, notamment celles du développement de l'offre touristique confiée à la Société marocaine d'ingénierie touristique (SMIT), et celles de la stimulation de la demande confiées à l'Office national marocain du tourisme (ONMT). A titre d'illustration, le Ministère n'assure pas le pilotage des contrats-programme régionaux (CPR) dont le suivi est assuré par la SMIT, ne dispose pas de données statistiques sur l'exécution de l'opération Kounouz Biladi mise en œuvre par l'ONMT, et n'a pas réalisé d'études permettant d'évaluer l'impact de cette opération sur les performances du secteur en matière de stimulation de la demande touristique interne. Cette situation a conduit aux faibles réalisations constatées en matière d'exécution des projets tracés dans les CPR, notamment les projets du Plan Biladi, dont le taux d'exécution ne dépasse pas 39% à fin 2022.

En matière d'offre touristique, la Cour a noté le retard accusé dans l'exécution du plan Biladi, qui vise à développer huit (8) stations touristiques d'une capacité globale de 39.788 lits. En effet, à fin 2022, seules trois stations ont été effectivement réalisées, à savoir celles d'Ifrane (5.772 lits), de Imi Ouaddar – agadir (6.844 lis) et de Mehdia (4.360 lits) avec une capacité litière totale installée de 16.976 lits, soit un peu moins de 43% de l'objectif fixé. Selon le ministère, plusieurs contraintes ont entravé la réalisation du reste des projets, il s'agit notamment des difficultés d'apurement de l'assiette foncière, de disposer des autorisations de lotissement et de construction et de la non disponibilité du foncier adéquat à certains projets.

Par ailleurs, la réalisation des projets de développement du tourisme rural et du tourisme durable prévus dans les CPR a accusé un retard significatif. De même, le développement des résidences immobilières de promotion touristique (RIPT) n'a pas connu l'essor attendu, malgré le dispositif d'incitations prévu par la loi n°01-07, du 23 mai 2008, édictant des mesures particulières relatives aux résidences immobilières de promotion touristique. En effet, les réalisations durant la période 2011-2020 restent très en deçà de l'objectif de 40.000 lits prévu à l'horizon 2020. Dans ce sens, le nombre de RIPT a connu une faible progression d'une seule RIPT à 11, avec une capacité litière qui est passée de 1.200 à 3.566 lits, sur cette période, soit moins de 9% de l'objectif fixé.

S'agissant de l'hébergement touristique non classé, l'expansion de ce phénomène est inhérente à plusieurs facteurs, notamment le non-respect de la procédure de classement des EHT, le manque de sensibilisation et d'accompagnement des établissements non classés pour adhérer au régime de classement. La Cour note, toutefois, les efforts déployés par les autorités compétentes pour régulariser la situation des établissements non classés, à travers des campagnes menées, durant la période entre 2012 et 2017, et permettant de classer environ 600 EHT dans les villes de Fès, Rabat, Salé, Marrakech et Agadir, mais ces campagnes ne se sont pas inscrites dans la durée et non pas concerné des villes touristiques, comme Casablanca, Tanger, Tétouan et Nador.

Pour ce qui est de la gestion de la demande, la Cour a noté les efforts déployés par l'ONMT pour promouvoir le tourisme interne à travers la réalisation de plusieurs actions de communication à partir de décembre 2019 coïncidant avec le début de la crise du Covid19. Ces actions se sont renforcées en 2020 par six contrats de prestations de communication pour un montant de 34,95 MDH, soit 26% du montant total dépensé en dix ans (entre 2011 et 2020), et le lancement en mai 2021 de la marque du tourisme interne appelée « Ntla9awfbladna ». Toutefois, la concentration des efforts de communication sur le tourisme interne durant les périodes de crise du tourisme récepteur limite son rôle à une solution de secours en période de crise du tourisme récepteur, au lieu d'un vrai levier permanent de l'industrie touristique.

En outre, les chèques vacances représentent une des principales mesures de stimulation de la demande en tourisme interne prévue dans le cadre de la vision 2020, néanmoins, ils ont connu un retard dans leur mise en place. En effet, malgré l'introduction de la mesure dans le code général des impôts, les textes réglementaires précisant l'assiette des bénéficiaires et les modalités de sa mise en œuvre ne sont pas encore mis en place.

En ce qui concerne la distribution de voyages domestiques par les agences de voyages, la Cour a noté que les offres proposées par ces agences aux touristes internes restent limitées. De surcroit, les efforts déployés pour promouvoir la distribution de voyages domestiques, à travers la mise en place d'une centrale de réservation en ligne, se sont heurtés aux difficultés de trouver un cadre de partenariat entre les agences de voyages et les industriels du tourisme, pour sa mise en place.

Par ailleurs, le transport aérien joue un rôle important dans le développement du secteur du tourisme. Dans ce sens, l'activité de l'ONMT dans la promotion du transport aérien en tourisme récepteur peut être étendue pour contribuer également au développement du tourisme interne à travers des actions visant à renforcer la desserte aérienne nationale vers

les villes à grand potentiel touristique et à des tarifs adaptés au pouvoir d'achat des touristes locaux.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au Département du tourisme de revoir le schéma de gouvernance prévu à l'échelle territoriale, à travers le renforcement du rôle des services déconcentrés dans la gestion des projets touristiques et de la coordination entre les parties prenantes au niveau territorial. **Elle a aussi recommandé** de veiller à la mise en place d'une offre touristique adaptée aux besoins des touristes internes, diversifiée et répartie sur l'ensemble des territoires touristiques, à travers la dynamisation des projets Biladi et des projets de développement du tourisme rural et durable ;

La Cour a également recommandé de mettre en place une stratégie de communication qui érige le tourisme interne en secteur prioritaire, avec des objectifs à court, moyen et long terme, et dépasser le caractère saisonnier des actions de promotion dédiées au secteur.

Emploi des jeunes :

Problématique multidimensionnelle nécessitant la révision de l'approche adoptée dans la mise en œuvre, le suivi - évaluation et la maitrise des statistiques

Le marché de l'emploi fait face à des défis structurels liés principalement à l'insuffisance de la création d'emploi, l'importance du poids de l'informel, la baisse du taux d'activité, et l'insuffisance des qualifications académiques et professionnelles. Ces défis rendent l'insertion économique des citoyens, et particulièrement des jeunes, parmi les enjeux les plus persistants auxquels est confronté notre pays. En effet, selon les données du Haut-commissariat au plan (HCP), le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans s'est établi en 2019 à 24,9% avant d'augmenter dans le sillage de la pandémie Covid-19 à 31,2% en 2020, puis à 31,8% en 2021 et à 32,7% en 2022, sachant que cette période a connu la mise en place d'un ensemble de mesures qui ont contribué positivement à la préservation des postes d'emploi. En outre, il y a lieu de souligner qu'un jeune sur quatre âgé de moins de 25 ans n'est ni employé, ni étudiant, ni en formation (NEET), ce qui correspond à environ 1,5 millions de jeunes.

Concernant l'adéquation entre l'offre de formation et les besoins en compétences du marché du travail, la Cour a relevé que les passerelles intra-système et entre les systèmes de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle sont limitées. Cette situation est due à l'absence d'un cadre juridique qui permet d'institutionnaliser ces différentes

passerelles et de garantir l'adaptation en continu aux exigences du marché du travail. L'insertion économique des jeunes fait face encore au manque d'adéquation entre l'offre de formation et les besoins en compétences sur les plans qualitatif et quantitatifs. Dans ce sens, il est nécessaire de mettre en place une vision intégrée en matière d'orientation alliant le caractère multidimensionnel de la formation et de l'amélioration de l'employabilité, ainsi que la possibilité d'accéder à des parcours professionnels dans le cadre de l'activation des dispositions de la loi cadre n°51-17 relative au système d'éducation, de formation et de recherche scientifique.

Dans ce cadre, la normalisation et l'ingénierie de l'offre de formation afin d'identifier de manière efficace les besoins en compétences et le développement de la formation en milieu professionnel ainsi que le renforcement de la culture entrepreneuriale et des Soft Skills revêtent une importance particulière.

S'agissant de l'intermédiation sur le marché du travail, l'agence nationale de promotion de l'emploi et des compétences n'arrive pas à répondre de manière efficace aux besoins des différentes catégories des chercheurs d'emploi afin de faciliter leur insertion dans le marché du travail.

Par ailleurs, l'action publique en matière d'emploi, notamment l'insertion des jeunes, se caractérise par la multiplicité des acteurs qui interviennent à plusieurs niveaux, sans une définition claire et précise de leurs rôles et responsabilités et des relations qui les lient, ce qui impacte négativement la convergence et la coordination dans ce domaine. Dans ce sens, si le ministère chargé de l'emploi a pour mission d'élaborer et de mettre en œuvre la politique publique dans le domaine de l'emploi conformément au décret n°2.14.280 fixant ses attributions, la création d'emploi est liée principalement aux différentes stratégies sectorielles, d'où la nécessité de renforcer la coordination et la convergence en termes de fixation des objectifs relatifs à la création d'emplois et garantir leur réalisation.

De plus, les démarches suivies dans la planification de l'action publique en faveur de l'insertion des jeunes ne permettent pas la consolidation des efforts fournis à cet égard, et ce pour répondre aux spécificités et au caractère transversal de l'emploi, surtout avec la non adoption de la stratégie nationale de l'emploi (2015-2025) par l'ensemble des parties concernées.

Dans ce cadre, la conception et l'évaluation **du plan national de promotion de l'emploi (2017-2021)** ont été marquées par des insuffisances liées principalement aux objectifs et réalisations en termes d'emplois créés. En effet, pour la fixation de l'objectif lié à la création des

postes d’emploi, il s’est limité à la consolidation des objectifs déclarés par les départements ministériels. Il est à signaler, à cet égard, que certaines stratégies n’ont pas fixé d’objectifs globaux en termes de création d’emploi (comme la stratégie nationale de développement de la compétitivité logistique par exemple) et que certains secteurs n’ont pas été pris en compte par ledit plan malgré leur importance en matière de création d’emploi (à l’instar du secteur de la pêche). De plus, le plan n’a pas fixé les rôles et les responsabilités des parties concernées ainsi que les ressources à mobiliser afin de mettre en œuvre les mesures prévues. Cette situation a limité l’appropriation dudit plan par les autres départements ministériels, ce qui a impacté négativement sa mise en œuvre qui reste tributaire de l’engagement de tous les acteurs concernés.

Concernant les réalisations de ce plan, le ministère chargé de l’emploi déclare la création de 736.000 postes d’emploi sur un objectif de 1,2 millions créations potentielles durant la période 2017-2021. Or, ces réalisations concernent le nombre des nouvelles déclarations auprès de la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), y compris celles des secteurs qui n’ont pas été pris en compte par ce plan.

Quant au niveau territorial, des **plans régionaux de l’emploi** ont été élaborés au niveau des régions en coordination avec le ministère chargé de l’emploi. Toutefois, la gouvernance de ces plans nécessite l’activation des organes de pilotage et de suivi prévus à l’instar des comités régionaux et provinciaux de l’emploi, ainsi que des centres régionaux de l’emploi et de développement des compétences, considérés comme organes d’appui à la mise en œuvre dans le cadre des attributions propres des régions.

Par ailleurs, la création d’emplois constitue un critère majeur pour l’octroi des incitations à l’investissement qui a été concrétisée dans la loi cadre n°03-22 formant nouvelle charte d’investissement. Néanmoins, la dimension de l’emploi n’est pas systématiquement prise en compte dans le cadre d’octroi des incitations à l’investissement par les fonds spéciaux créés à cet effet et au niveau des stratégies sectorielles. Même dans le cas où ces dernières fixent des objectifs relatifs à l’emploi, l’appréciation des résultats est généralement difficile, vu la non mise en place de mécanismes de mesure et de suivi. En outre, le calcul des données sur l’emploi ne se base pas sur une méthode unifiée. En effet, certains départements font recours à des estimations en interne, d’autres se limitent aux déclarations des entreprises ou se basent sur les données de la CNSS.

En ce qui concerne, le système d’information relatif au marché du travail, il se caractérise par la diversité des sources de données en l’absence d’une cohérence d’ensemble. Cette situation est due principalement au retard constaté dans la mise en place d’un cadre de

gouvernance clair du système statistique national, au faible positionnement de l'observatoire national du marché du travail et à l'absence d'observatoires régionaux de l'emploi. De surcroit, il a été relevé la divergence des référentiels adoptés par le HCP et les départements ministériels concernés, notamment en termes des nomenclatures statistiques des activités, des diplômes et des professions. En outre, ce système d'information ne couvre pas de manière globale des aspects fondamentaux du marché du travail, notamment l'offre de l'emploi et le secteur informel.

S'agissant des programmes de promotion de l'emploi des jeunes, il ne se base pas, dans leur majorité, sur une définition précise de leurs contenus et de leurs objectifs quantitatifs, à moyen terme, et ce en termes de catégories de population cibles, de secteurs concernés et de dimension territoriale. En outre, certains programmes rencontrent des difficultés dans leur mise en œuvre, en plus de l'absence d'un organe national qui veille sur leur pilotage et leur suivi-évaluation de manière continue, afin de garantir la complémentarité entre les différentes mesures et d'assurer que les mesures prises soient adaptées aux exigences du marché du travail et aux spécificités des catégories des chercheurs d'emploi. Cette situation concerne particulièrement le domaine de l'entrepreneuriat qui se caractérise par la multiplicité des intervenants en l'absence d'un cadre de coordination qui oriente leurs actions, notamment en termes d'accompagnement des porteurs de projets qui se heurte au manque de structuration et de spécialisation des acteurs concernés.

Concernant le financement des programmes de promotion de l'emploi des jeunes, il a été noté que ses sources manquent d'harmonie, au niveau de leur gouvernance, entre les différents intervenants. En particulier, le fonds de promotion de l'emploi des jeunes, dont le montant des crédits engagés a atteint environ 3,2MMDH durant la période 2014-2021, ne dispose pas d'un cadre efficace de gouvernance et de suivi-évaluation, précisant les programmes objet de son financement ainsi que les modalités de mise en œuvre et de suivi afin de garantir la cohérence et l'impact souhaités.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au ministère chargé de l'emploi, en concertation avec les différents départements concernés, de renforcer le rôle et la coordination entre les organes de gouvernance du marché de l'emploi, en garantissant la convergence de l'action publique en la matière. La Cour **a recommandé**, aussi, d'adopter la dimension de l'emploi et sa qualité au niveau des stratégies sectorielles et des incitations à l'investissement prévues par les différents programmes publics, et de mettre en place des mécanismes de mesure, de suivi et d'évaluation.

La Cour a recommandé, également, de mettre en place une vision intégrée en matière d'orientation de l'offre de formation vers les besoins en compétences du marché du travail, et de mettre en place un système d'information sur le marché du travail à travers l'adoption d'un cadre juridique relatif au système statistique national et le repositionnement de l'observatoire national du marché du travail en tant que structure autonome tout en accélérant la mise en place des observatoires régionaux de l'emploi et en harmonisant les nomenclatures statistiques des activités, des diplômes et des professions.

En outre, la Cour a recommandé de renforcer le pilotage et l'efficacité des programmes de promotion de l'emploi des jeunes, à travers la définition et la catégorisation précise des populations ciblées à travers le terme « jeunes », et, également Concernant l'appui à l'entrepreneuriat**, la Cour a recommandé** d'assurer la convergence de l'action publique en la matière, en veillant à la structuration et à la spécialisation de l'accompagnement entrepreneurial.

La Cour a recommandé, enfin, d'adopter une approche particulière pour les jeunes NEET, à travers la mise en place et suivi-évaluation de programmes d'insertion spécifiques aux niveaux national et territorial, tout en assurant le suivi de cette catégorie à travers son recensement et l'identification de leurs caractéristiques.

Mobilisation du domaine privé de l'Etat au profit de l'investissement :

Une stratégie relative au foncier de l'Etat à adopter et une réserve foncière à développer

La dynamisation de l'investissement privé passe, principalement, par l'amélioration du climat des affaires et l'adoption d'un cadre incitatif adapté à l'encouragement de l'investissement. Dans ce sens, le foncier représente un des piliers les plus importants de ce cadre incitatif. A ce titre, les changements qui affectent le territoire, en raison de la dynamique sociale, économique et démographique que connait le Maroc, interpelle la nature de la politique publique à adopter en matière de gestion du secteur du foncier sur les plans juridique, institutionnel, managérial et financier, pour lui permettre de jouer pleinement son rôle en matière de développement.

C’est dans ce contexte singulier que la mission de la Cour des comptes est intervenue, afin d’apprécier dans quelle mesure la ressource foncière du domaine privé de l’Etat est disponible et mobilisée au profit de l’investissement.

Concernant le cadre légal et stratégique, la gestion du foncier de l’Etat s’opère, jusqu’à aujourd’hui, en l’absence d’une stratégie nationale foncière définissant les objectifs stratégiques en la matière et les moyens à mobiliser pour les réaliser.

Par ailleurs, en plus de la dualité du régime foncier au Maroc, qui se manifeste par l’existence d’un régime dédié au foncier immatriculé et un autre au foncier non immatriculé, le foncier est constitué de divers statuts juridiques (domaine public, domaine forestier, Habous, terres collectives et terres Guich).

Ces différents statuts offrent une réserve foncière importante qui pourrait constituer une source pour la reconstitution du domaine privé de l’Etat, mais l'exploitation de cette réserve n'a pas encore atteint le niveau souhaité. Il convient de signaler que cette réserve se compose, en plus d’un million d’hectares relevant du domaine public de l’Etat, d’une superficie s’élevant à 300 000 Ha de terres Guich, d’un domaine forestier qui s’étend sur une superficie de 9 millions d’hectares, et les terres collectives et les biens habous dans les villes avec des superficies estimées, respectivement, à environ 15 millions d’hectares et 80.000 hectares.

S’agissant de l’évolution de la superficie du foncier relevant du domaine privé de l’Etat, elle a connu une croissance continue durant les dernières années, passant de 1.703.677 Ha en 2014 à 2.498.037 Ha en 2022, soit une superficie globale additionnelle de l’ordre de 800.000 Ha. Il y a lieu de signaler, à cet égard, que cette superficie globale comprend, dans le cadre de la notion plus large de patrimoine immobilier de l’Etat, en plus du foncier privé de l’Etat disponible à la mobilisation pour la réalisation des stratégies sectorielles et pour l’encouragement des investissements, l’ensemble des immeubles domaniaux intégrant les terrains nus et les terrains construits, affectés aux administrations ou à diverses autres utilisations.

Par ailleurs, une partie du foncier du domaine privé disponible n’est toujours pas entièrement apurée, et ce sur une superficie de l’ordre de 173.769 Ha. En conséquence, cette superficie reste non mobilisable au profit de l’investissement. Les raisons qui sont à l’origine de son non apurement se rapportent, principalement, aux charges qui grèvent certains biens, à la propriété en indivision de certains autres, ainsi qu’à l’occupation sans droit ni titre de certains terrains domaniaux.

Pour ce qui est du partage des données afférentes au foncier disponible avec les parties prenantes, la Direction des Domaines de l'Etat et ses services déconcentrés ne mettent pas à la disposition des Centres Régionaux d'Investissement (CRI) et des investisseurs potentiels les informations sur le foncier, relevant du domaine privé de l'Etat, disponible et susceptible d'être mobilisé pour l'investissement au niveau de chaque région du Royaume.

En ce qui concerne les normes d'allocation des terrains, l'attribution du domaine privé de l'Etat est décidée en l'absence d'une définition de normes et de règles claires consistant à déterminer, par nature de projet et par secteur d'activités, les superficies nécessaires pour réaliser des investissements productifs. Cette situation ne permet pas à la Direction des Domaines de l'Etat d'assurer une allocation rationnelle du foncier en proposant des terrains domaniaux dont la superficie est adaptée à l'importance, la nature et la portée du projet d'investissement.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au Ministère de l'Economie et des Finances, d'une part, d'élaborer une stratégie du domaine privé de l'Etat en cohérence avec une stratégie foncière intégrée de l'Etat, s'appuyant sur les besoins, à long terme, identifiés par les différents départements ministériels, et définissant les objectifs stratégiques en la matière et les moyens à mobiliser pour les réaliser, et, d'autre part, d'adopter un code domanial régissant les procédures de gestion du foncier privé de l'Etat, les moyens de sa protection et les mécanismes de sa mobilisation au profit de l'investissement.

Elle a, également, **recommandé** d'œuvrer à la reconstitution de la réserve foncière, en cohérence avec les politiques de l'Etat en matière d'investissement et les différentes stratégies sectorielles.

Elle a, enfin, recommandé de mettre à la disposition des investisseurs, dans les différents Centres Régionaux d'Investissement, les informations relatives au foncier disponible susceptible d'être mobilisé pour l'investissement et d'accélérer la mise en place d'un Système d'Information Géographique (SIG), afin de permettre d'avoir un accès à l'ensemble des informations relatives au foncier privé de l'Etat et faciliter son identification, sa gestion et sa mobilisation au profit de l'investissement.

Gestion de l'exploitation des carrières :
Nécessité de maitrise des données relatives au secteur, l'amélioration de sa gestion, de renforcement du contrôle et de valorisation des matériaux extraits

L'exploitation des carrières est un secteur clé de l'économie marocaine. Selon l'inventaire national des carrières au titre de l'année 2020, le Maroc comptait 2920 carrières, la production annuelle a atteint 258 millions de tonnes en produit de carrières.

Plusieurs avancées ont été réalisées après la mise en place de la loi n°27-13 relative aux carrières en 2015, à travers l'instauration d'outils pour l'amélioration de la gestion du secteur. Toutefois, des insuffisances marquent toujours ladite gestion caractérisée par la multiplicité des acteurs et un passif de dysfonctionnements.

Concernant la gouvernance, le cadre stratégique du secteur des carrières ne s'est jamais inscrit dans une approche globale, ou dans le cadre d'une stratégie nationale intégrée visant une gestion optimale et durable des ressources, une valorisation des matériaux extraits et une professionnalisation du secteur.

La réforme juridique du secteur a apporté comme avancée majeure la mise en place d'un système de pilotage stratégique et de veille sur ce secteur, constitué d'organes créés à l'échelle nationale et locale. Il s'agit en l'occurrence de la commission nationale de suivi de l'exploitation des carrières, et des commissions provinciales des carrières. Toutefois, l'appréciation de l'exercice de leurs missions a permis de soulever des insuffisances réduisant l'efficacité de leurs actions, notamment en ce qui a trait à leur mission d'encadrements technique et environnemental.

S'agissant de la maitrise des données relatives au secteur, l'analyse des inventaires nationaux des carrières a permis de relever plusieurs incohérences. De plus, l'absence de partage des données entre le ministère de l'Équipement et de l'eau et les organismes gestionnaires du foncier public dédié aux carrières a entrainé plusieurs discordances. Ceci exige la mise en place d'un système d'information intégré et partagé entre les différents acteurs, pour le suivi de la gestion de l'exploitation des carrières.

En ce qui concerne la mise en œuvre de la loi n°27-13 précitée, la Cour a soulevé des insuffisances relatives à l'application de certaines dispositions à défaut de textes d'application, telles que la valorisation des matériaux extraits, les conditions techniques de l'exploitation des carrières à ciel ouvert et les mesures d'encadrement pour accompagner les petits exploitants à intégrer le nouveau cadre juridique. En outre, il a été relevé

l'absence d'une procédure formelle de réception des travaux d'aménagement des carrières et de modalités d'actualisation des études d'impact sur l'environnement.

Pour ce qui est de la gestion, du suivi et du contrôle de l'exploitation des carrières, en ce qui a trait à l'investissement et l'accès au foncier, l'analyse des procédures de mobilisation du foncier pour des fins d'exploitation des carrières a permis de relever des observations concernant l'accès inéquitable au foncier et à l'investissement dans le secteur des carrières. En outre, les Centres régionaux d'investissement, chargés de fournir une assistance foncière aux investisseurs, ne disposent pas d'une cartographie du foncier public et ce, à défaut de partage de l'information foncière par les gestionnaires du foncier public.

Par ailleurs, la Cour a constaté l'inefficacité du **système de suivi des quantités extraites**. En effet, le recoupement entre les données de l'Association professionnelle des cimentiers, et celles fournies par le ministère de l'Équipement et de l'eau, a permis de conclure que la quantité annuelle moyenne du sable non déclaré est estimée à 9,5 millions m^3, soit 79% de la quantité du sable consommée. Cette quantité est susceptible d'engendrer un manque à gagner annuel moyen en termes de la taxe spéciale sur le sable de l'ordre de 166 MDH, soit environ le quadruple du montant annuel réellement perçu estimé à 44 MDH.

Concernant le contrôle des carrières, sur un objectif de 300 agents de la police des carrières, fixé par le ministère, 190 agents ont été désignés, à fin 2022, soit 63% de l'objectif initial. De plus, les agents de la police des carrières ne disposent pas de moyens logistiques et d'instruments techniques de constatation des infractions. Ainsi, l'opérationnalisation et le rôle de la police des carrières restent limités,

En plus de la police des carrières, la commission provinciale des carrières est aussi investie de la mission de contrôle. Cependant, et bien que les visites des lieux effectuées aient permis de relever 9349 infractions constatées entre 2018 et 2020, le bilan des sanctions pécuniaires n'a pas dépassé neuf (9) ordres de recettes émis durant la période précitée.

A signaler, un autre aspect de la faiblesse du système de contrôle, il s'agit de la prolifération des **carrières informelles**. L'analyse de la problématique a permis de relever que plusieurs facteurs favorisent sa persistance. Il s'agit principalement de l'inefficacité des actions de contrôle, l'extraction informelle pour la réalisation des projets, ou encore en invoquant des considérations sociales dans certains cas.

Quant au suivi environnemental, la part des carrières en activité ne disposant pas d'une étude d'impact sur l'environnement est de l'ordre de

10%. En conséquence, les impacts de ces carrières ne peuvent être maitrisés et suivis en l'absence de toute évaluation préalable des impacts et de définition des mesures d'atténuation, de compensation, de surveillance et de suivi. De plus, l'analyse du corpus juridique et normatif régissant la gestion environnementale de l'activité des carrières fait ressortir un trait commun lié à l'absence de spécifications techniques à respecter.

S'agissant de la valorisation des produits de carrières, elle est considérée comme l'un des importants apports de la loi n°27-13 précitée. Toutefois, la valorisation se limite, dans les meilleurs des cas, à une intégration verticale des activités des entreprises BTP.

Dans sa stratégie 2012-2018, le ministère de l'Équipement et de l'eau a exploré des leviers pour encourager le développement des industries des matériaux de construction à travers la mise en place de plusieurs pôles industriels intégrés pour la valorisation desdits matériaux. Le choix a porté sur un projet pilote au niveau de la province de Benslimane. Toutefois, jusqu'à fin 2022, le P2I de Benslimane n'a pas pu se concrétiser, et le processus de duplication de ce modèle aux autres sites identifiés tels que Taza, Sefrou, Sidi Ifni et Es-smara, n'est pas encore entamée.

Eu égard à ce qui précède, la Cour des comptes a recommandé au Chef du gouvernement de mettre en place un cadre formalisé précisant clairement les modalités d'échanges entre les différents acteurs institutionnels concernés et veiller à la mise à disposition des Centres régionaux d'investissement, d'une cartographie du foncier public susceptible d'être mobilisé pour des fins d'extraction des matériaux de carrières.

Elle a recommandé également au ministère de l'Équipement et de l'eau de mettre en place une plateforme digitalisée partagée avec les différents intervenants en matière de gestion de l'exploitation des carrières, mettre en place une stratégie nationale de gestion du secteur et compléter le cadre juridique actuel la régissant. **La cour a recommandé également** d'assoir les mécanismes permettant la valorisation des produits des carrières, activer le rôle de la commission nationale de suivi de l'exploitation des carrières et des commissions préfectorales ou provinciales des carrières afin qu'elles remplissent pleinement les missions qui leurs sont dévolues et repenser le suivi et le contrôle de leur exploitation.

Enfin, elle a recommandé au ministère de l'Équipement et de l'eau et au département chargé du Développement durable de renforcer et compléter le corpus juridique et normatif régissant la gestion environnementale de l'exploitation des carrières.

Développement territorial et gestion des services publics territoriaux

Évaluation des programmes et conventions de développement territorial intégré :

Programmes basés sur une approche moderne en matière de développement territorial et social, nécessitant la mise en place d'un système de gestion efficace intégrant la mesure des indicateurs d'impact

Au cours des deux dernières décennies, les politiques publiques du Royaume ont adopté une méthodologie moderne dans la gestion des problématiques liées au développement territorial. Cette méthodologie est basée sur une approche intégrée dans le diagnostic et dans la formulation de solutions à même de répondre aux besoins des citoyens et des autres usagers. Elle s'agit d'une approche stratégique globale et convergente, remplaçant celles de nature sectorielles, qui consiste à adopter des programmes multilatéraux et des accords de partenariat qui garantissent la mutualisation des moyens et la synergie des efforts des différents acteurs publics et qui visent à atteindre les objectifs du développement intégré parallèlement aux autres documents de planification territoriale.

Dans ce contexte, les collectivités territoriales du Royaume ont bénéficié d'un certain nombre de stratégies et de programmes de développement à dimension nationale ou territoriale, qui ont contribué au lancement d'une dynamique territoriale et ont amélioré le tissu et les caractéristiques des grandes métropoles, accru leur attractivité et renforcé les indicateurs de développement des différents centres émergents.

S'agissant du **bilan de cette nouvelle dynamique**, la mission menée par les Cours Régionales des Comptes a recensé 236 programmes et conventions relatifs au développement territorial intégré adoptés depuis 2010 en faveur des différentes Régions du Royaume, d'une enveloppe budgétaire global s'élevant à plus de 225 MMDH, dont 78 programmes et conventions-cadres signés **devant Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu l'assiste** d'une enveloppe budgétaire de plus de 180,5 MMDH (dont 126 MMDH alloués à des programmes multidimensionnels). Il est à noter que la région de Laâyoune-Sakia El Hamra a bénéficié de 45 MMDH pour financer deux programmes comportant 223 projets.

En ce qui concerne **l'avancement de la mise en œuvre de ces 78 programmes précités,** et jusqu'au fin 2022, il a été relevé que 32 programmes et conventions (16 MMDH) sont complètement achevés, tandis que 34 programmes (147 MMDH) sont en cours d'exécution alors que 10 programmes et conventions (16 MMDH) enregistrent un retard dans la réalisation d'une partie des projets dû essentiellement aux conséquences objectives des restrictions liées à la pandémie de Covid-19. Deux autres programmes concernant la Région de Casablanca-Settat n'ont pas encore été entamés

Parallèlement, le territoire du Royaume a également connu la mise en œuvre de **d'autres programmes et conventions**, dont le nombre s'est établi à 158 programmes avec un budget total de plus de 45 MMDH couvrant neuf (9) Régions et dont plus de la moitié concerne des programmes de mise à niveau urbaine. La région de Tanger-Tétouan-Al Hoceima a bénéficié de 19% du budget alloué à cette catégorie de programmes. En ce qui concerne leur avancement physique, il a été constaté que seuls 41 programmes ont été achevés, alors que 34 programmes sont en souffrance, étant donné que leur mise en œuvre n'a pas commencé (le cas pour 18 programmes), ou l'achèvement de toutes leurs composantes a été retardé en dépit des longs délais courus depuis l'expiration des échéances prévisionnelles de réalisation. Le nombre des programmes en cours d'exécution s'élève à 83 projets (31,8 MMDH).

En ce qui concerne **l'élaboration de ces conventions et programmes,** les CRC ont relevé l'absence d'un dispositif juridique et d'un cadre stratégique encadrant toutes leurs étapes et prévoyant des modèles appropriés de gestion, des systèmes adaptés de gouvernance et des outils assurant leurs convergences et leurs cohérences avec les autres documents de planification. La mise en œuvre se fait également sans la désignation d'un responsable de programme ou d'une unité de gestion chargée de la supervision et de la coordination, et sans même des fois, la consolidation des données financières et comptables.

De même, plusieurs contraintes entravent la mise en œuvre fluide et efficiente de ces programmes en raison du retard constaté dans le déploiement de la déconcentration administrative et d'une gestion encore axée sur les moyens plutôt que sur les résultats. Ces contraintes sont accentuées par des insuffisances au niveau de l'identification des besoins qui ne se base pas sur un diagnostic réel et participatif, élaboré à partir de bases de données territoriales et intégrées.

L'analyse des **aspects financiers** de ces programmes a montré, par ailleurs, que les conventions y afférentes ne comportent pas des clauses relatives aux suites à réserver aux manquements probables aux

engagements convenus, notamment, dans le cas de conventions qui ont été conclues sans analyser la capacité financière des collectivités territoriales à honorer leurs engagements par le versement leur contribution budgétaire ou la mobilisation des assiettes foncières adéquates, ce qui est de nature à retarder la mise en œuvre des projets ou l'arrêt des travaux et, in fine, et la non-satisfaction des besoins de la population ciblée par ces programmes.

S'agissant **de la mise en œuvre**, il a été enregistré un retard dans la mise à disposition de l'assiette foncière et la régularisation de sa situation juridique en raison du manque de diligences préalables dans la prise des mesures nécessaires ou de l'attribution de cette tâche à des partenaires ne disposant pas de ressources financières suffisantes, telles que les communes, ce qui a entraîné un lancement de projets en dehors de l'échéancier prévisionnel des programmes. D'ailleurs, certains programmes ont été lancés en l'absence d'études techniques préliminaires. Aussi, la répartition des travaux dans le cadre d'un même projet entre plusieurs partenaires a rendu les mécanismes de mutualisation inefficaces et a entravé l'exécution optimale et efficiente des travaux. Ces insuffisances sont dues également au manque de coordination, d'organisation du démarrage et des travaux et de la succession de leur mise en œuvre.

Par ailleurs, **le pilotage et le suivi des programmes et des conventions**, se fait sans la désignation de responsables de programme et sans la mise en place d'un système de prévention des risques, de collecte d'informations et d'établissement de tableaux de bord permettant d'évaluer l'atteinte des objectifs et des indicateurs fixés et de prévoir des mécanismes de gestion des risques et des outils d'audit interne adaptés. En conséquence, le travail des instances de gouvernance reste inefficace eu égard à leur fonctionnement irrégulier et à l'absence d'une unité de gestion chargée du suivi de la mise en œuvre. Ainsi, les outils de suivi adoptés par les partenaires ne permettent pas d'assurer une mise à jour fluide et instantanée des données financières et techniques.

Enfin**, s'agissant de l'exploitation des projets et de l'atteinte des objectifs escomptés**, force est de constater que les mécanismes d'évaluation d'impact et de mesure d'indicateurs de performances n'ont pas été prévus ou mesurés, d'autant plus que les instances de gouvernance cessent leur suivi dès l'achèvement des travaux et que l'évaluation de la performance continue à être mesurée à travers des indicateurs classiques comme le taux d'engagement ou celui de paiement.

De plus, la planification du projet ne prévoit pas les modes de gestion à adopter, ce qui retarde la mise en fonctionnement des projets, pose des contraintes supplémentaires aux gestionnaires publics et ne permet pas, in

fine, de répondre aux besoins des usagers au temps opportun. Cette situation pourrait être évitée par l'adoption d'une approche de planification prospective et préventive des risques liés à la phase d'exploitation.

Compte tenu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** au Ministère de l'Intérieur de renforcer le dispositif juridique relatif à la procédure d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des programmes et des conventions de développement territorial intégré, tout en veillant à se focaliser sur les priorités et améliorer le ciblage à la place d'une approche quantitative qui pourrait conduire à une dispersion des efforts et un émiettement des crédits budgétaires sans produire l'impact souhaité et à assurer la convergence de ces programmes et leur cohérence, en tenant compte des différentes stratégies et documents de planification ayant une dimension nationale ou territoriale, et en prévoyant au préalable les modalités de gestion et les indicateurs d'impact et de performance à mesurer.

La Cour a préconisé également d'identifier avec précision les besoins des bénéficiaires par des diagnostics basés sur des données actualisées et sur les statistiques disponibles au niveau des départements et organismes officiels, et ce à travers un système d'information territoriale régulièrement mis à jour. **Elle a recommandé** aussi d'analyser la capacité financière des différents partenaires, de maitriser les contributions de chacun d'eux et de veiller à leur programmation budgétaire, tout en veillant à la mobilisation préalable de l'assiette foncière des projets et à la planification détaillée et réaliste des échéanciers d'exécution.

La Cour a recommandé également d'activer les rôles des comités permanents aux niveau des préfectures et provinces et d'élaborer un tableau de bord prospectif pour chaque programme, à travers un système d'information intégré contenant des objectifs clairs et des indicateurs mesurables et fiables, et d'analyser et d'interpréter tout écart observé. De même, **Elle a préconisé** de désigner, au sein d'une unité administrative dédiée, un responsable chargé de superviser la mise en œuvre des programmes, leur pilotage et leur évaluation et de veiller à la formation continue des ressources humaines chargées de la gestion des projets.

Enfin, la Cour a recommandé de veiller à ce que l'exploitation des projets soit lancée immédiatement dès la réception des travaux, tout en veillant à la programmation des crédits budgétaires pour leur entretien et à l'évaluation de la performance et de l'impact des projets réalisés.

Mode de gestion par les Sociétés de Développement Local :

Modèle de gestion prometteur mais nécessitant davantage de maitrise et d'accompagnement

Les sociétés de développement local, les sociétés de développement et les sociétés de développement régional (toutes désignées ci-après par SDL), créées respectivement par les communes, les provinces et préfectures, ainsi que les régions, présentent un outil de modernisation et de développement de la gestion territoriale. Ce dispositif repose sur un large partenariat public-privé, aux niveaux institutionnel, organique et contractuel produisant, des structures appropriées pour la mobilisation et la canalisation des efforts, au profit d'un financement et d'une gestion optimales de la chose locale. Il offre également davantage d'efficacité et d'efficience pour atteindre les objectifs escomptés, plus de souplesse et de flexibilité dans la gestion, menant ainsi à une gouvernance intégrée et pérenne, à moyen et long terme, des installations et des équipements. Ce mécanisme permet également l'émergence de sociétés citoyennes et de compétences de référence, tant au niveau régional que national.

En 2022, le portefeuille des collectivités territoriales, en termes de SDL comprenait 42 sociétés réparties entre sept (7) sociétés de développement régional, 30 sociétés de développement local et cinq (5) sociétés de développement, avec un capital total d'environ 5,89 milliards de DH, dont 99% détenu par des organismes publics avec une part des collectivités territoriales représentant 55%. Il est à préciser que 23 sociétés, des 42 recensées au niveau national, opèrent dans les régions de Casablanca-Settat et Rabat-Salé-Kénitra, et cumulent à elles seules 97% du capital total mobilisé au niveau national.

La mission de contrôle a abordé les aspects liés au bilan institutionnel des SDL, aux réalisations et au degré d'atteinte des objectifs, ainsi qu'à la gouvernance de ces sociétés.

Au niveau du bilan institutionnel, 10 SDL sont confrontées à des difficultés structurelles qui empêchent le démarrage de leur exploitation ou la préservation de sa continuité, provoquant, en conséquence, l'arrêt total ou partiel de leurs activités économiques pour des durées qui varient entre 4 et 30 ans. Cette situation a engendré l'accumulation de pertes, ainsi que la diminution du capital avec la nécessité, dans certains cas, d'injecter des fonds supplémentaires, en l'absence de mesures préventives ou correctives à travers, le cas échéant, la dissolution des sociétés en difficulté. À noter qu'une seule SDL, des 10 sociétés en difficulté, a été dissoute. De plus,

cinq autres SDL connaissent une situation financière fragile nécessitant un programme urgent de mesures correctives.

Par ailleurs, il a été relevé que la rentabilité des SDL reste limitée, puisque seules 5% ont pu atteindre un taux de rentabilité financière des capitaux investis (TRI) satisfaisant ou sont en passe de le réaliser. En outre, ces SDL souffrent d'un manque d'autonomie commerciale et financière, de la concurrence et de la fragmentation de leurs parts de marché.

Au niveau des réalisations et du degré d'atteinte des objectifs, alors que la contribution des organismes publics dans le capital des SDL a atteint 5 MMDH, avec une mobilisation additionnelle annuelle de 562 MDH, les SDL n'ont réussi à atteindre ni l'ensemble des objectifs assignés ni la valeur ajoutée escomptée. En effet, des retards conséquents (allant d'une à sept années) ont été enregistrés au niveau de la réalisation des projets, avec parfois un surenchérissement des coûts et la persistance des problèmes structurels observés avant leurs créations en qui concerne, notamment, la mobilisation du foncier dans les grandes villes, en plus des difficultés et parfois des contraintes sociales à l'instauration de l'ordre ou la libération du domaine public (comme c'est le cas des SDL chargées de la gestion des marchés de gros ou de l'exploitation du service de stationnement).

Concernant le montage institutionnel et financier, il a été relevé que plus de 90% des SDL ont été créées sans études préalables multidimensionnelles (juridiques, techniques, financières et économiques), et sans appréciation réaliste des différents risques associés. Cette situation a conduit à ce que les statuts des SDL ne comportent pas certains articles spécifiques à l'actionnariat, aux structures de la SDL, à ses fonds et actifs tout en prenant en compte les priorités et les spécificités des services et équipements publics et en garantissant les droits de toutes les parties.

Quant au montage financier, il manque d'équilibre et de rationalité au vu de la rareté des sources de financement public. En effet, il s'avère que 7 SDL ont été créées avec des capitaux qui dépassent leurs besoins en investissement, nécessaires à la constitution de leurs actifs immobilisés. De plus, quatre d'entre-elles ont vu leurs capitaux absorbés pour compenser les pertes cumulées, résultant de l'arrêt total ou partiel de leurs activités. En outre, la création des SDL, sans liberté d'accès au marché, ne leur permet pas de garantir une autonomie commerciale et financière. De ce fait, elles restent dépendantes des deniers publics pour assurer leur équilibre financier ou redresser leur situation.

Sur un autre registre, trois SDL, avec une participation privée à leur capital variant entre 39% et 49%, recourent à la sous-traitance auprès d'entreprises appartenant à ses actionnaires privés. Certes ces opérations sont encadrées par des conventions réglementées par la loi n°17.95 relative aux sociétés

anonymes, toutefois, ces contrats conduit le plus souvent à des transactions non maitrisées pouvant donner lieu à l'utilisation des fonds de la société d'une manière incompatible avec ses intérêts , surtout en l'absence de bases objectives pour la détermination de la rémunération, ce qui peut expliquer la fragilité de la situation financière de l'une des SDL.

Quant aux conventions conclues, elles n'incorporent pas le plus souvent des clauses et des engagements essentiels, à l'image des objectifs assignés et des résultats escomptés en détaillant leurs composantes, caractéristiques, conditions et modalités de leur atteinte. Elles ne comprennent pas aussi des clauses déterminant les coûts des projets et des prestations objet desdites conventions, ainsi que la rémunération de la SDL de manière à garantir sa corrélation aux résultats escomptés. De plus, ces conventions n'intègrent pas des indicateurs de performance et d'efficience, les pénalités, la gestion des risques, les litiges et les cas de force majeure, ainsi que le régime juridique des biens acquis ou formés durant la convention, en plus de la non-spécification des mécanismes et modalités de contrôle et de suivi. Par ailleurs, certaines conventions accordent de larges prérogatives aux SDL pouvant aller jusqu'à les charger, dans certains cas, de missions incompatibles, à l'exemple de la détermination du montant du contrat ou encore la réalisation des missions de contrôle, ce qui ne favorise ni la rationalisation des dépenses, ni le développement des ressources, ni encore la modernisation des outils et moyens de gestion.

Au niveau de la gouvernance des SDL, les collectivités territoriales ne se sont pas encore adaptées du régime de participation et n'arrivent pas à exercer pleinement leurs rôles de tutelle en tant que maîtres d'ouvrage. Par ailleurs, ses représentants au sein des SDL n'assurent pas convenablement les missions qui leur sont confiées, en matière de suivi des réalisations desdites sociétés. En effet, ces représentants n'établissent pas des rapports périodiques pour les soumettre à l'appréciation des conseils des collectivités territoriales concernées et leur permettre, par conséquent, de suivre l'exécution des projets programmés. En outre, les représentants des collectivités territoriales n'ont pas exigé l'évaluation du rendement des sociétés, moyennant l'examen des opérations réalisées et des résultats atteints, en vue d'analyser les difficultés et les problèmes rencontrés et partant proposer les solutions idoines.

Eu égard à ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** au ministère de l'Intérieur d'inciter les collectivités territoriales à prendre les mesures nécessaires, dans les plus brefs délais, à l'égard des SDL en arrêt ou en situation financière difficile, en adoptant des plans de sauvegarde, de redressement ou de liquidation, le cas échéant. **Elle a également recommandé** de contrôler la solidité de la situation financière des SDL, en renforçant l'autonomie commerciale et financière ainsi que la rentabilité,

et ce, en conformité avec les principes de gestion des services publics et en veillant à la rationalisation des dépenses. De plus, **elle a recommandé** de s'assurer de l'opportunité de recours au mode des SDL à travers des études financières et économiques et des études comparatives avec d'autres modes de gestion, tout en identifiant les besoins à long terme, tenant compte des moyens et capacités disponibles. **Elle a aussi recommandé** de réviser les statuts des SDL en veillant à la détermination de leurs activités avant leur création, et de maitriser le champ des domaines possibles, tout en offrant la possibilité d'un libre accès au marché chaque fois que des opportunités d'investissement y sont disponibles.

En outre, **la Cour a préconisé** de recadrer les conventions de manière à assurer un alignement avec les exigences de la gestion locale et de l'équilibre financier, tout en précisant les objectifs escomptés et les résultats attendus et en déterminant, de façon précise, les composantes, les spécificités et les modalités. **Elle a également recommandé** de fixer une rémunération convenable pour la société, basée sur les résultats et les indicateurs de performance et de rendement, tout en évitant des clauses contradictoires et celles qui peuvent attenter aux intérêts des collectivités territoriales concernées, à l'instar de charger la SDL de déterminer le montant du contrat ou de superviser le contrôle. De plus, **elle a préconisé** d'accompagner les collectivités territoriales pour améliorer leurs performances au niveau des assemblées générales et des conseils d'administration des SDL, ainsi qu'au niveau de la rédaction et du suivi des conventions.

Secteur du transport urbain et interurbain par autobus :

Nécessité de revoir le modèle économique et financier des contrats de gestion déléguée et d'encadrer les dispositifs de soutien public

Le Maroc compte, en 2022, un total de 10 groupes économiques privés exploitant 33 réseaux de transports urbains et interurbains par autobus d'un linéaire cumulatif d'environ 11.000 Km. Au titre de l'exercice 2021, les sociétés d'exploitation des réseaux des autobus ont réalisé un chiffre d'affaires de 1,74 MMDH, et ont employé plus de 8.710 personnes. Le nombre total des usagers ayant emprunté les réseaux de transports urbains et interurbains au cours de l'année 2021 s'élève à 305 millions personnes.

Les autorités gouvernementales ont mis en place au cours de la dernière décennie plusieurs mécanismes de soutien au profit des opérateurs de bus, tels que la compensation des tarifs préférentiels octroyés aux étudiants, la compensation de la hausse des prix du gasoil, le soutien pour atténuer l'impact de la crise Covid 19, ou encore le soutien à l'investissement dans le cadre de nouveaux contrats de gestion déléguée.

À cet égard, la Cour a soulevé plusieurs observations concernant principalement les aspects liés à la pérennité et la soutenabilité du modèle économique des contrats de gestion déléguée du transport urbain et interurbain par autobus, les modalités de gestion et de suivi des dispositifs de soutien public accordé aux opérateurs, ainsi que la gouvernance et le fonctionnement des organes de contrôle.

Concernant le modèle économique et financier des contrats de gestion déléguée, la Cour a relevé plusieurs insuffisances liées principalement à la définition des besoins, à l'efficience du dimensionnement de l'offre, à la pertinence de la conception du cadre contractuel et à la cohérence de l'encadrement contractuel des plans financiers des exploitations. De même, des insuffisances ont été soulevées en matière de formulation des clauses contractuelles, à cause notamment de la reproduction des conventions-type proposées par les services du Ministre de l'intérieur, sans procéder à leur adaptation aux spécificités du système de la mobilité urbaine au niveau des collectivités territoriales concernées afin d'améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

En outre, les collectivités territoriales n'ont pas adopté une approche analytique permettant d'appréhender les hypothèses retenues et les soubassements des projections financières présentés par les opérateurs. En effet, à l'exception du contrat de gestion déléguée conclu par l'ECI Al Baidaa, les plans financiers et économiques relatifs aux 13 contrats de gestion déléguée examinés ne spécifient pas les hypothèses des recettes prévisionnelles et des charges d'exploitation et d'investissement. De surcroît, les fonds propres exigés contractuellement par les autorités délégantes pour constituer le capital des sociétés délégataires restent non proportionnels aux montants des investissements prévisionnels, en l'absence de tout critère objectif permettant d'établir une telle adéquation.

En ce qui concerne l'exécution des contrats de gestion déléguée, les insuffisances relevées sont principalement liées à la sous-capitalisation des opérateurs, à la fragilité de leurs situations financières, au non-respect des engagements contractuels relatifs aux programmes d'investissement, à l'insuffisance des réalisations par rapport aux prévisions, ainsi qu'à d'autres contraintes exogènes qui affectent l'équilibre financier des contrats d'exploitation, telles que le changement des circuits du réseau de

transport et le défaut d'encadrement et de suivi des relations contractuelles entre les délégataires et les entreprises appartenant au même groupe économique.

L'analyse des efforts déployés par les parties prenantes pour faire face auxdites contraintes a révélé l'insuffisance des efforts déployés afin d'améliorer la gestion et le rendement du service public délégué et de renforcer la rentabilité des réseaux en maitrisant les charges d'exploitation, à travers notamment la mise en place d'un écosystème industriel national pour la production des bus et leurs pièces de rechange permettant de renforcer le taux d'intégration locale, l'encadrement des relations des opérateurs avec les filiales du même groupe économique, ainsi que la valorisation de la rentabilité des ressources humaines et l'amélioration des filières de formation aux métiers de l'exploitation du transport en vue de satisfaire les besoins des opérateurs.

C**oncernant le dispositif de soutien public octroyé aux opérateurs**, les différentes mécanismes mis en place ne s'insèrent pas dans une vision stratégique intégrée et durable. A ce titre, mis à part la subvention dédiée à la compensation des abonnements scolaires et universitaires, les autres formes de soutien demeurent ponctuelles et dictées dans la majorité des cas par la conjoncture économique.

En effet, le soutien à l'investissement initial au profit des opérateurs des réseaux de transport urbain et interurbain par autobus se fait en l'absence d'un cadre d'orientation permettant de préciser les conditions dans lesquelles le délégant devra apporter cet appui, en formalisant notamment les conditions d'éligibilité, arrêter les résultats escomptés, et fixer et pérenniser ses sources de financement.

De même, les modalités de contractualisation des objectifs assignés à la subvention exceptionnelle d'atténuation de l'impact financier de la crise sanitaire Covid-19 ont été marquées par l'absence d'une approche de reddition des comptes axée sur les résultats. Les engagements du délégataire fixés par les conventions de financement ont été édictés de façon sommaire via des termes qui fournissent peu d'information sur les résultats escomptés et sans être quantifiés ou associés à des indicateurs et des valeurs cibles permettant d'apprécier l'emploi des fonds octroyés.

S'agissant des missions de suivi et de contrôle des subventions des transports scolaires et universitaires accordée, le processus opérationnel de contrôle et de vérification menés par les services permanent de contrôle se limite dans la majorité des cas à un contrôle d'éligibilité des dossiers d'abonnement et de l'existence des documents exigés, sans examiner la sincérité et la fiabilité des informations produites par les opérateurs et

notamment la traçabilité et l'exhaustivité des opérations financières qu'ils ont effectuées concernant les abonnements.

Il a été constaté aussi l'absence d'une formalisation des procédures organisant et encadrant les vérifications et les diligences de contrôle des abonnements scolaires et universitaires et des subventions correspondantes chez les services permanents de contrôle, et ce à l'exception de ceux de Rabat, Agadir et Tétouane, soit 23% des contrats contrôlés par la Cour.

Eu égard à ce qui précède, la Cour a recommandé au ministère de l'Intérieur et aux autorités délégantes du service du transport urbain et interurbain par autobus de réviser les documents types proposés pour la conception du cadre contractuel régissant les contrats de gestion déléguée et de renforcer l'encadrement contractuel des plans économiques et financiers proposés par les délégataires, en exigeant une approche analytique permettant d'appréhender la réalité des hypothèses retenues et de retracer les soubassements des projections financières. De même, elle a **recommandé** d'activer l'élaboration et la publication de l'arrêté ministériel relatif à la fixation des formes et des modalités d'établissement des documents d'appel à la concurrence.

La Cour a recommandé également d'asseoir une vision stratégique intégrée et durable pour les dispositifs de soutien public en l'articulant autour des orientations stratégiques de la stratégie nationale des déplacements urbains, afin de créer les conditions adéquates à l'équilibre financier des contrats de gestion déléguée, et de mettre en place un référentiel formalisant les modalités d'organisation, d'octroi et de suivi du soutien à l'investissement initial. De même, **elle a recommandé** de recadrer les modalités de suivi et de contrôle des subventions de compensation des abonnements scolaires et universitaires notamment en encadrant le processus opérationnel de contrôle et de vérification en vue de prévenir les risques à incidence financière, et en exigeant des opérateurs bénéficiant du soutien la mise en place d'un système d'information permettant aux services permanents de contrôle de vérifier la fiabilité des états communiqués.

Souks hebdomadaires :

Priorités de réhabilitation des infrastructures et d'adoption de modes modernes dans le cadre d'une vision harmonieuse et cohérente

Les souks hebdomadaires qui sont au nombre de 1.028 à l'échelle nationale, selon les statistiques recueillies depuis les administrations territoriales au niveau des différentes préfectures et provinces, jouent un rôle primordial, dans la promotion du développement rural en créant un ensemble d'activités génératrices de revenus, notamment au profit des femmes et des jeunes. Ils constituent également un rendez-vous incontournable pour la vente de divers biens et marchandises en provenance des différentes chaînes de production. De plus, le souk hebdomadaire est considéré comme un référentiel d'identité patrimoniale et humaine commune pour les habitants.

Compte tenu de ce rôle vital, les autorités gouvernementales compétentes ont pris plusieurs mesures pour réhabiliter et moderniser les souks hebdomadaires. A ce titre, et dans le cadre de la mise en œuvre du deuxième pilier du « Génération Green 2020-2030 », un objectif stratégique a été fixé, celui de structurer et moderniser les canaux de distribution pour maximiser la valeur captée par les agriculteurs et améliorer la qualité des produits vendus pour les consommateurs finaux, à travers la modernisation de 12 marchés de gros et la réhabilitation de 100 souks hebdomadaires, en plus de l'atteinte du seuil de 120 abattoirs agrées au niveau national. Également, dans le cadre de son rôle d'accompagnement territorial le ministère de l'Intérieur a publié en 2013, un guide pour assister les communes dans l'amélioration de la gouvernance et le professionnalisme de la gestion des souks hebdomadaires.

Au niveau financier, les recettes totales générées par la gestion des souks hebdomadaires ont atteint environ 348,5 MDH au titre de l'année 2022, soit une moyenne de 340.000 DH par souk hebdomadaire. Il est à noter, que le souk « Tlat Sidi Bennour » occupe la première place au niveau national, avec des recettes avoisinant un montant de 17,1 MDH au titre de l'année 2022.

En ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel des souks hebdomadaires, et à l'exception de certaines dispositions de la loi organique n° 113.14 relative aux communes, qui traitent des aspects de gestion et financiers des souks hebdomadaires, et ce en évoquant que la création, la suppression ou la délocalisation du souk hebdomadaire relèvent des compétences propres des communes, ces souks ne sont soumis à aucun texte législatif ou réglementaire par lequel sont déterminés le cadre

conceptuel du souk hebdomadaire, les aspects techniques liés à l'organisation interne de ses espaces, la nature des activités autorisées, ainsi que les statuts professionnels des commerçants et artisans. De même aucun règlement commun n'a été mis en place, à l'instar des services de distribution d'eau potable, d'électricité et d'assainissement liquides.

S'agissant de la convergence et de l'intégration des interventions des départements ministériels, les souks hebdomadaires ont encore besoin d'accélérer la mise en place d'un schéma directeur qui encadre la création et la modernisation de ces équipements et détermine les règles de leur répartition territoriale. Leur réforme doit être effectuée en parallèle avec les marchés de gros de fruits et légumes et les abattoirs en raison de leur interaction fonctionnelle au niveau de la chaîne de valeur des produits agricoles et alimentaires.

Dans le même cadre, et en plus du plan « Génération Green 2020-2030 », un ensemble de projets stratégiques et structurels inclut explicitement une dimension liée à la réforme du souk hebdomadaire, notamment des projets de mise à niveau urbaine et de développement intégré financés par le Fonds de développement des zones rurales et montagneuses, ainsi que des projets du Programme National de Développement Intégré des centres ruraux émergents, et les autorisations de programme émises par le Ministère de l'Intérieur pour le financement de la réhabilitation de certains souks hebdomadaires.

Malgré cet élan dans les stratégies et programmes liées, leurs processus d'élaboration et de mise en œuvre s'effectuent en parallèle, et sans assurer les passerelles nécessaires entre les différentes orientations stratégiques existantes ou prospectives.

En plus de ce qui précède, le département chargé de la culture n'a pas mis en place une vision stratégique pour inventorier, enregistrer, préserver et valoriser le patrimoine culturel de ces souks, malgré l'originalité du modèle du souk hebdomadaire marocain, ses coutumes et son ancienneté historique. A cela s'ajoute son importance majeure dans la détermination de l'identité nationale dans les zones rurales marocaines.

Concernant la mise en œuvre territoriale des projets de création et de restructuration des souks hebdomadaires, certains conseils régionaux (Marrakech-Safi, Souss-Massa, Beni Mellal-Khénifra, Casablanca-Settat, Tanger-Tétouan-Al Hoceima et Rabat-Salé-Kenitra) n'ont pas intégré dans leurs programmes de développement régional une vision stratégique intégrée, afin de standardiser les opérations d'implantation territoriale des souks hebdomadaires et de structuration de leur régime commercial.

De même, les préfectures et les provinces n’assurent pas pleinement leur rôle dans l'élaboration de programmes de développement transversaux des souks hebdomadaires et dans la mobilisation et la mise en œuvre d'investissements pour les restructurer et les moderniser. En outre, elles n’œuvrent pas à l'encouragement des mécanismes de solidarité et de coopération intercommunales afin de redéployer les souks, en parfaite harmonie avec les interventions des autres parties prenantes.

Quant à la gouvernance des souks hebdomadaires, si l'article 83 de la loi organique n° 113.14 incite au recours aux méthodes de modernisation disponibles lors de la création ou de la gestion des services publics locaux, notamment par la gestion déléguée, par la création de sociétés de développement locales ou par voie contractuelle avec le secteur privé, il a été observé la prédominance du mode de gestion par affermage malgré ses limites, surtout en l'absence de textes d’application relatifs aux formes et modalités d'établissement des dossiers d'appel à la concurrence prévus aux articles 5 et 12 de la loi n°54.05 relative à la gestion déléguée des services publics.

De plus, et en raison de l’absence des études de faisabilité préalables couvrant les aspects techniques, juridiques et financiers, il a été relevé le non aboutissement de la seule expérience de gestion des souks hebdomadaires à travers la société de développement local « Aswak Guiser » dans la province de Settat.

En outre, La pandémie « Covid-19 » a révélé l’existence de certaines lacunes dans les documents contractuels de l’affermage des souks, notamment celles liées à la force majeure résultant de catastrophes naturelles ou de propagation d'épidémies et les solutions proposées pour chaque cas.

S’agissant de la qualité des services rendus, les communes n’œuvrent pas suffisamment à l’exercice complet de leurs compétences afin de garantir la sécurité et la qualité des biens de consommation, viandes et épices mis à la vente ou à la consommation sur place les jours des souks hebdomadaires, et se contentent de participer dans le cadre de comités mixtes de contrôle des prix, de la propreté et de la qualité. En outre, les souks ne disposent pas non plus des infrastructures appropriées pour assurer les conditions d'accès, de la sécurité sanitaire, de la propreté, de la sûreté et du confort.

Compte tenu de ce qui précède, **la Cour des comptes a recommandé** de veiller à la mise en place d'un cadre juridique couvrant les aspects liés à la création, l'organisation et à la délocalisation des souks hebdomadaires, et d'accélérer l’établissement d'un schéma directeur national des souks hebdomadaires, visant leur restructuration et la modernisation de leurs

équipements selon un référentiel qui prend en compte l'amélioration de leurs performances, en veillant à assurer leur convergence avec les schémas directeurs des marchés de gros, des abattoirs et des souks à bestiaux. **Elle a également recommandé** d'inventorier et de préserver le patrimoine culturel immatériel des souks hebdomadaires et de leurs spécificités locales, et en tenir compte dans l'élaboration des programmes publics visant à les moderniser.

De plus, **la Cour a préconisé** de veiller à l'établissement d'une vision stratégique régionale issue du futur schéma directeur national des souks hebdomadaires, afin d'assurer la convergence des projets d'investissement des acteurs nationaux et territoriaux.

Elles ont recommandé, également, d'accélérer la publication des textes d'application des articles 5 et 12 de la loi n°54.05, afin d'unifier et de maîtriser les pratiques liées à la mise en œuvre de la concurrence, et de renforcer les capacités managériales des communes à travers la mise en place d'un système de gestion de crise et d'instaurer l'obligation de souscription à des assurances aux risques d'exploitation aux souks hebdomadaires afin de garantir le respect les principes de continuité et d'adaptation à leur niveau.

En fin, la Cour a préconisé aussi le renforcement de l'exercice des communes de leurs compétences dans le contrôle de la propreté, de la sécurité sanitaire et de la qualité, et la réalisation d'équipements de base des souks hebdomadaires liés à l'eau, à l'électricité, à l'éclairage public, à l'assainissement liquide, aux installations sanitaires, et aux clôtures de protection tout en garantissant l'accès aux personnes ayant des besoins spécifiques.

Suivi de la mise en œuvre des recommandations

En application des dispositions du code des juridictions financières (article 3), la Cour des comptes assure le suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue de ses missions de contrôle. L'amélioration de la qualité des recommandations et du suivi de leur mise en œuvre relève des six orientations stratégiques de la Cour pour la période 2022-2026. A cet égard, depuis 2008, les juridictions financières suivent la mise en œuvre des recommandations, par le biais de supports écrits sur la base de formulaires précis à servir par les organismes concernés (suivi documentaire), ou en diligentant des missions de suivi sur place. Le processus de suivi est entamé après l'écoulement d'un délai raisonnable, à compter de la notification des recommandations, en vue d'allouer le temps requis à l'organisme pour la mise en œuvre. En 2022, la Cour a mis en place une plateforme électronique de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Cet outil a constitué un pas en avant dans le processus d'amélioration du suivi. A noter qu'en sa première année de mise en exploitation, l'utilisation de la plateforme a été réservée exclusivement aux départements ministériels. Il est planifié de l'étendre, dans un deuxième temps et de manière progressive, aux établissements publics et collectivités territoriales. Entre autres avantages, la plateforme permet de démarrer le processus de suivi à un stade précoce dès la notification des rapports particuliers aux organismes concernés et le téléchargement du calendrier de mise œuvre proposé par l'organisme pour chaque recommandation. Outre le suivi continu au fil des années de chaque recommandation jusqu'à sa mise en œuvre complète, la plateforme génère plusieurs indicateurs relatifs à la mise en œuvre des recommandations.

1. Suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par la Cour des comptes

Le suivi a été assuré par la Cour des comptes sur la base des informations servies dans la plateforme par les organismes destinataires des recommandations. Il a concerné 389 recommandations formulées à l'issue de 44 missions de contrôle (contrôle de la gestion et de l'emploi des fonds publics). Ce total comprend 89 recommandations adressées à dix organismes dont les informations sur la mise en œuvre n'ont pas été renseignées dans la plateforme susmentionnée, soit 23% des recommandations.

a. Nécessité d’œuvrer pour améliorer le taux de mise en œuvre des recommandations

Le nombre de recommandations mises en œuvre ne dépasse pas un total de 62 sur 389, soit environ 16 % du total des recommandations. Ainsi, 84% des recommandations n'ont pas été mises en œuvre, réparties entre 191 recommandations partiellement mises en œuvre (49% du total des recommandations) et 136 recommandations dont la mise en œuvre n’a pas encore été entamée, soit 35%. Cette situation interpelle les organismes concernés pour qu’ils redoublent d’efforts pour activer la mise en œuvre des recommandations.

b. Contraintes enregistrées dans la mise en œuvre des recommandations

Pour certaines recommandations, les organismes ont évoqué la nécessité d’une progressivité dans la mise en œuvre, imposée par le niveau de disponibilité des moyens financiers ou par la nécessité d’une mise en œuvre par étapes. Pour d’autres, la mise en œuvre a été conditionnée par la nécessité de l’adoption progressive de nouveaux textes juridiques dans le but de définir le champ d'intervention de l’organisme par rapport à d’autres acteurs institutionnels concernés. D’autres organismes ont attribué le retard de mise en œuvre de certaines recommandations au retard dans la mise en place de certaines réformes ou au lien entre la mise en œuvre des recommandations et l'achèvement d’études en cours.

2. Suivi de la mise en œuvre des recommandations émises par les cours régionales des comptes

Le nombre de recommandations dont le suivi a été assuré par les cours régionales s’élève à 6.135 recommandations, portant sur 409 missions de contrôle. Les organismes concernés sont principalement ceux soumis au contrôle desdites cours.

a. Etat de mise œuvre des recommandations

L’état de mise en œuvre des recommandations sur la base des résultats du suivi documentaire fait ressortir 3.214 recommandations mises en œuvre, soit 52% des recommandations. Le nombre de recommandations non mises en œuvre s’élève à 2.921, répartis entre 1.928 recommandations partiellement mises en œuvre (32%), et 993 recommandations dont la mise en œuvre n’a pas encore été entamée (16%).

b. Impact positif sensible résultant de la mise en œuvre de recommandations

La mise en œuvre de certaines recommandations a eu un effet positif sur la gestion de certains services publics locaux. Ainsi, sur la base des

recommandations issues des missions de contrôle et d’évaluation sur la gestion des déchets ménagers, des progrès ont été enregistrés dans le processus de refonte de la loi n° 28.00 relative à la gestion et à l'élimination des déchets et dans l'élaboration des plans directeurs provinciaux (45 plans directeurs réalisés et trois plans en phase d’étude). Par ailleurs, 44 décharges non contrôlées ont été fermées et 22 autres ont été aménagées, ce qui a permis de porter le taux d'enfouissement des déchets à 63 %. Aussi, au niveau de plusieurs communes, une amélioration a été enregistrée dans le suivi de l’exécution des contrats de gestion déléguée à travers la création et l'activation de commissions de suivi et de contrôle, la mise en place d'un suivi électronique du parcours des camions de collecte des déchets, la réduction du montant de certains contrats en prenant en compte les données officielles concernant le nombre d'habitants, ainsi qu’une plus grande maîtrise des modalités de liquidation des montants dus aux délégataires.

Par ailleurs, certaines communes ont réalisé des économies importantes dans leur consommation en éclairage public grâce à la prise de mesures d'efficacité énergétique. Également, en ce qui concerne la mission thématique relative aux projets en difficulté, des progrès ont été enregistrés au niveau du taux de mise en œuvre des recommandations dépassant 77% au niveau de six des neuf régions couvertes par ladite mission, et 46 projets de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain sur 66, soit 70%, ne sont plus considérés en difficulté. De même, les conclusions de la mission thématique relative à la gestion de la distribution de l’eau en milieu rural par les associations ont contribué à la conception du projet de loi n° 83.21 pour créer des sociétés régionales multiservices, chargées de gérer le service de distribution de l’eau, de l'électricité et de l’assainissement liquide.

c. Contraintes rencontrées dans la mise en œuvre des recommandations

La non-mise en œuvre de certaines recommandations a été attribué par les organismes concernés principalement au manque de ressources financières, humaines et de formation, ainsi qu’à des facteurs procéduraux ou techniques ou liés à la multiplicité des intervenants qui ont rallongé le processus de mise en œuvre. Le manque de coordination au niveau local entre les différentes parties concernées, ou le fait de ne pas honorer les engagements financiers contenus dans les conventions, ainsi que la difficulté à mobiliser le foncier adéquat pour certains projets ; ont aussi été évoqués parmi les contraintes rencontrées.

Sommaire